

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Bekerjanya Hukum

Robert Seidman memakai teori tentang bekerjanya hukum untuk melakukan analisis tentang pembentukan hukum dan juga analisis terhadap implementasi hukum. Pembentukan hukum dan implementasinya tidak lepas dari pengaruh sosial dan personal terutama pengaruh sosial politik. Kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh personal tersebut terutama kekuatan politik pada saat hukum itu dibentuk.

Teori bekerjanya hukum yang dirumuskan Robert Seidman yang dikutip Rahardjo adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak ditunjukkan dalam setiap peraturan hukum;
- b. Setiap *person* pemegang peran dalam bertindak dan mengambil keputusan merespon peraturan hukum tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku. Setiap sanksi dari aktivitas lembaga pelaksana dan semua lingkungan kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya;
- c. Lembaga pelaksana menanggapi peraturan hukum dalam mengambil langkah tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku. Setiap sanksi dari aktivitas lembaga pelaksana dan semua lingkungan kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya juga dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi;
- d. Langkah yang akan ditempuh oleh lembaga pembuat undang-undang (legislatif) untuk menanggapi regulasi hukum akan ditentukan berfungsinya peraturan hukum yang berlaku. Mulai dari setiap sanksi dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan

lain sebagainya yang bekerja atas mereka juga merupakan umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.²⁶

Pada penelitian ini teori bekerjanya hukum yang dikemukakan

Robert Seidman di atas digunakan sebagai analisis implementasi kebijakan publik tentang penanggulangan kemiskinan. Pemerintah telah menetapkan kebijakan publik yaitu Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Implementasi kebijakan ini tentu harus berjalan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. analisis tentang implementasi kebijakan tersebut perlu dilakukan guna menemukan revitalisasi kelembagaan penanggulangan kemiskinan yang tepat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat pada daerah masing-masing.

Hukum harus dapat berfungsi dengan baik agar hak masyarakat mendapatkan kesejahteraan dapat terpenuhi.²⁷ Menurut Sorjono Soekanto untuk memahami bagaimana fungsi hukum itu, tidak dapat lepas dari aspek penegakan hukum, yakni pelaksanaan suatu kebijakan atau suatu komitmen yang bersangkutan dengan 5 faktor pokok yaitu :

- a. Faktor hukumnya sendiri yang merupakan dasar kebijakan
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor budaya, yakni sebagai hasil kerja, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁸

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 21

²⁷ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hal. 7.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta 1993, hal. 5

Dalam perspektif sosial, hukum bekerja bukan pada ruang yang hampa.²⁹ Terdapat hubungan resiprositas antara hukum dengan variabel-variabel lain dalam masyarakat. “Di samping hukum berfungsi sebagai alat untuk pengendalian sosial (*as a tool of social control*) hukum juga dapat dimanfaatkan sebagai sarana untuk rekayasa sosial (*as a tool of social engineering*) sebagaimana dideskripsikan oleh Roscou Pound”.³⁰ Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu:

Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institutions*), Lembaga Penerap Sanksi, Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta Kekuatan Sosial Personal (*Societal Personal Force*), Budaya Hukum serta unsur-unsur Umpan Balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.³¹

Lebih lanjut menurut Muladi, ada tiga faktor yang mempengaruhi efektifitas penegakan hukum yaitu: (1) Adanya strategi penegakan hukum yang tepat dan dirumuskan secara komprehensif dan integral; (2) Adanya kehendak politik untuk melaksanakan strategi tersebut; (3) Adanya “*pressure*” dalam bentuk pengawasan masyarakat.³²

²⁹ Fithriatus Shalihah, *Buku Ajar Sosiologi Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2015, hal. 72

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perpektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV Agung, Semarang, 1989, hal.23

³¹ Muladi, *Demokratisai, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Centre, Jakarta, 2002, hal. 27. *commut to user*

³² *Ibid*, hal. 28

Bekerjanya hukum juga dapat diartikan sebagai kegiatan penegakan hukum.³³ Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan.³⁴ Namun demikian “penegakan hukum dinilai masih lemah”.³⁵ Lemahnya penegakan hukum ini terlihat dari yang masyarakat tidak menghormati hukum, demikian pula kewibawaan aparat penegak hukum yang semakin merosot sehingga tidak lagi dapat memberikan rasa aman dan tenteram.³⁶

Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep yang berbeda, yaitu “konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum”.³⁷ Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing, serta konsep Hans Kelsen tersebut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu Konsep Bekerjanya Hukum di dalam Masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor tersebut meliputi

³³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Pidana dan Pemidanaan*, Semarang, Banda Penyediaan Bahan Kuliah, 1984, hal. 91

³⁴ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hal. 83.

³⁵ Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNDIP*, 14 April 2001.

³⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hal. 69

³⁷ Ronny Hanitijo Soemitro. *Op.Cit*, hal. 23.

keseluruhan komponen sistem hukum, yaitu faktor substansial, faktor struktural dan faktor kultural.³⁸

2. Teori Kebijakan Publik

Teori kebijakan publik ini dikemukakan sebagai dasar untuk membahas permasalahan kebijakan pemerintah dalam mengoptimalkan kelembagaan penanggulangan kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penggunaan teori kebijakan publik dalam penelitian ini guna menjelaskan kebijakan pemerintah sebagai substansi hukum yang menjadi payung hukum penanggulangan kemiskinan.

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik akan menjadi dasar dalam pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan. Produk hukum yang menjadi dasar penanggulangan kemiskinan harus dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk itu perlu dikemukakan teori yang membahas tentang kebijakan publik ini. “Pada umumnya para ahli menterjemahkan kata *policy* sebagai kebijaksanaan”.³⁹ Budi Winarno cenderung mengartikan *policy* sebagai kebijakan. Karena kebijakan dianggap sebagai perbuatan atau tindakan pemerintah yang berada dalam ruang publik dalam bentuk suatu aturan.⁴⁰ Esmi Warassih dan Satjipto Rahardjo cenderung mengartikan kata *policy* sebagai kebijaksanaan. Menurut

³⁸ *Ibid*, hal. 24.

³⁹ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997, hal. 17

⁴⁰ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2006, hal. 12

pendapat Esmi Warassih bahwa “dalam suatu *policy* itu seharusnya mengandung sesuatu yang bijaksana atau mengandung suatu nilai (*value*) dan moral yang harus dijunjung tinggi oleh pengambil atau pembuat kebijaksanaan”.⁴¹

Terlepas dari penggunaan istilah dari para ahli tersebut, yang jelas *policy* dipergunakan untuk menunjuk perilaku aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.⁴² Pengertian semacam ini dapat dipergunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan *public policy*. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Robert Eyestone dalam Budi Winarno, yang menyatakan bahwa “kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”⁴³. Konsep yang ditawarkan oleh Robert Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti, karena apa yang dimaksudkan dengan kebijakan publik bisa mencakup banyak hal; sedangkan Thomas R Dye dalam Budi Winarno menyatakan bahwa “*Public policy* adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah

⁴¹ Esmi Warassih 1, *Op.Cit*, hal 128

⁴² Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hal. 8

⁴³ Budi Winarno, *Op.Cit*, hal. 15

untuk dilakukan dan tidak dilakukan”⁴⁴. Pendapat ini pun dirasa agak tepat namun batasan ini tidak cukup memberi pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Menurut Dye: “*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*”⁴⁵ (Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan). Dye berpendapat sederhana bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Sementara Anderson dalam *Public Policy Making* mengutarakan lebih spesifik bahwa: “*Public policies are those policies developed by government bodies and official*”⁴⁶. (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan pemerintah dan dinas)

Berhubungan dengan konteks pencapaian tujuan suatu bangsa dan pemecahan masalah publik, Anderson sebagaimana dikutip Tachjan menerangkan bahwa “kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1995, hal. 1

⁴⁶ James A. Anderson, *Public Policy Making: Basic Concept in Political Sciences*, Praeger University Series, New York:, 1975, hal. 3

aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan⁴⁷.

b. Perumusan Kebijakan Publik

Merumuskan atau membuat suatu kebijaksanaan publik harus mencari dan menentukan identitas permasalahan kebijaksanaan (*policy problems*).⁴⁸ Kebijakan publik yang dirumuskan juga harus mampu memenuhi kepentingan rakyat banyak. Menurut David G. Smith, Anderson dalam bukunya Bambang Sunggono bahwa memberi pengertian masalah (dalam kaitannya dengan kebijaksanaan) sebagai berikut :

Untuk kepentingan kebijaksanaan, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat untuk mana perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena oleh akibat masalah itu atau orang lain yang punya tanggung jawab untuk itu.⁴⁹

Menurut Cobb dan Elder dalam Bukunya Bambang Sunggono, terdapat tiga prasyarat agar isu kebijaksanaan (*policy issue*) itu dapat masuk ke dalam agenda sistemik, yaitu :

- 1) Isu tersebut memperoleh perhatian yang luas, atau setidaknya dapat menimbulkan kesadaran masyarakat;

⁴⁷ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung, 2006, hal. 19

⁴⁸ William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, hal. 9

⁴⁹ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta 1994, hal.50

- 2) Adanya persepsi dan pendapat publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilaksanakan untuk memecahkan masalah tersebut;
- 3) Adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintah untuk pemecahannya.⁵⁰

Menurut Anderson, ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan permasalahan kebijaksanaan dapat masuk dalam agenda pemerintah yaitu :

- 1) Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok, maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa untuk mengatasi ketidakseimbangan tersebut;
- 2) Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, apakah atas pertimbangan politik, ekonomi atau umum.
- 3) Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dapat pula menyebabkan masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah, yang memperoleh perhatian luas dari masyarakat, termasuk pembuat keputusan untuk memperhatikan krisis tersebut;
- 4) Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan;
- 5) Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat.⁵¹

3. Kedudukan Perencanaan Dalam Hukum Administrasi Negara

Teori ini digunakan untuk membahas permasalahan revitaliasi kelembanggan Bappeda untuk mengoptimalkan penanggulangan kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat di provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Penanggulangan kemiskinan pada masing-

⁵⁰ *Ibid*, hal.51

⁵¹ *Ibid*, hal. 52

masing daerah membutuhkan perencanaan yang tepat agar dapat mengurangi angka dan tingkat kemiskinan sesuai dengan basis data terpadu yang dibangun TNP2K. Untuk itu perlu dikemukakan teori kedudukan perencanaan dalam Hukum Administrasi Negara (HAN).

Perencanaan merupakan bagian tak terelakkan dalam organisasi sebagai tahap awal pencapaian suatu tujuan. Berdasarkan hukum administrasi negara, perencanaan merupakan bagian dari tindakan hukum pemerintahan, suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Menurut P. de Haan, dkk., konsep perencanaan pemerintah dalam arti luas didefinisikan sebagai persiapan dan pelaksanaan yang sistematis dan terkoordinasi mengenai keputusan-keputusan kebijaksanaan yang didasarkan pada suatu rencana kerja yang terkait dengan tujuan-tujuan dan cara-cara pelaksanaannya.⁵²

Menurut Newman yang dikutip Manullang, "*Planning is deciding in advance what is to be done.*" Jadi, perencanaan adalah penentuan terlebih dahulu apa yang akan dikerjakan.⁵³ Sedangkan Beishline menyatakan bahwa fungsi perencanaan memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tentang siapa, apa, apabila, dimana, bagaimana, dan mengapa.⁵⁴

⁵² P. de Haan, et. al. *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deel 1, Kluwer, Deventer, 1999, hal. 127

⁵³ Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2012, hal. 39

⁵⁴ *Ibid*, hal. 39 - 40

Konsep perencanaan sebagaimana dikemukakan di atas perlu dikaitkan dengan Hukum Administrasi Negara (HAN) karena perencanaan digunakan sebagai instrumen dalam pemerintahan. Hukum Administrasi Negara mengandung dua aspek yaitu pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya kedua, aturan aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya.⁵⁵ Dari konsep ini dapat diketahui bahwa perencanaan merupakan instrumen untuk mengimplementasikan aturan-aturan yang ditetapkan pemerintah sehingga dapat dijadikan sebagai acuan dalam melaksanakan suatu program atau kegiatan terkait dengan penanggulangan kemiskinan.

HAN umum berkenaan dengan peraturan-peraturan umum mengenai tindakan hukum dan hubungan hukum administrasi atau peraturan-peraturan dan prinsip-prinsip yang berlaku untuk semua bidang hukum administrasi, dalam arti tidak terikat pada bidang tertentu. HAN khusus adalah peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu seperti peraturan tentang tata ruang, peraturan tentang kepegawaian, peraturan tentang pertanahan, peraturan kesehatan, peraturan

perpajakan, peraturan bidang pendidikan, peraturan pertambangan dan sebagainya.⁵⁶

Perbedaan bidang hukum administrasi khusus adalah hal yang logis, karena masing-masing negara mempunyai perbedaan sosio kultural, politik, kebijakan, pemerintah, dan sebagainya. Perbedaan antara hukum administrasi umum dan khusus menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindari.⁵⁷ Munculnya hukum administrasi khusus semakin penting artinya, seiring dengan lahirnya berbagai bidang tugas-tugas pemerintahan yang baru dan sejalan dengan perkembangan dan penemuan-penemuan baru berbagai bidang kehidupan di tengah masyarakat, yang harus diatur melalui hukum administrasi.⁵⁸ Hukum Administrasi Negara khusus ini telah dihimpun dalam Himpunan Peraturan-peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang disusun berdasarkan sistem *Engelbrecht*, yang di dalamnya dimuat tidak kurang dari 88 bidang.⁵⁹

Bidang Hukum Administrasi Negara khusus di Belanda, terdapat pada *Staatsalmanak* 1995, yang juga memuat puluhan bidang. Berdasarkan keterangan tersebut tampak bahwa bidang Hukum Administrasi Negara itu sangat luas, sehingga tidak dapat ditentukan secara tegas ruang lingkupnya. Khusus bagi Negara kesatuan dengan

⁵⁶ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 13.

⁵⁷ W.F. Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hal. 138

⁵⁸ Lutfi Effendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bayumedia Publishing, Semarang, 2003, hal. 19.

⁵⁹ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 2006, hal. 21.

sistem desentralisasi, terdapat pula Hukum Administrasi Daerah, yaitu peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi daerah atau Pemerintahan Daerah.⁶⁰ Penjelasan ini menunjukkan bahwa administrasi memiliki fungsi merealisasikan Undang-undang dengan menjalankan kehendak dari pemerintah (penguasa pemerintahan) sesuai peraturan, rencana, program, budget, dan instruksi secara nyata, umum, individual.⁶¹ Dengan demikian dalam menjalankan undang-undang perlu ditetapkan perencanaan yang matang agar pemerintah daerah mampu menetapkan kebijakan publik yang tepat sesuai dengan daerahnya masing-masing.

4. Teori Kesejahteraan

Teori kesejahteraan digunakan untuk membahas permasalahan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi. Teori kesejahteraan ini dapat dijadikan dasar dalam menentukan keberhasilan pembangunan yang pro rakyat miskin sehingga kesejahteraan rakyat dapat ditingkatkan sesuai dengan indikator kesejahteraan yang ditentukan dalam teori kesejahteraan.

Menurut BKKBN, kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat

⁶⁰ Diana Halim Koentjoro, *Op.Cit*, hal. 18

⁶¹ Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal. 16

kesejahteraan.⁶² Kesejahteraan menurut Badan Pusat Statistik adalah suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup.⁶³

Menurut Rambe menjelaskan bahwa :

Kesejahteraan adalah sebuah tata kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diikuti dengan rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman diri, rumah tangga serta masyarakat lahir dan batin yang memungkinkan setiap warga negara dapat melakukan usaha pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri, rumah tangga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi.⁶⁴

Konsep kesejahteraan sosial dikemukakan Arthur Dunham yang dikutip Sukoco menjelaskan bahwa :

Kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas; pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan, penyembuhan dan pencegahan.⁶⁵

⁶² BKKBN, *Pendidikan Kesejahteraan Keluarga*, BKKBN, Jakarta, 1995, hal. 2.

⁶³ Badan Pusat Statistik, *Indikator Kesejahteraan Rakyat di Indonesia*, BPS, Jakarta, 2007, hal. 1.

⁶⁴ Rambe, A., "Alokasi Pengeluaran Rumah Tangga dan Tingkat Kesejahteraan (Kasus di Kecamatan Medan, Kota Sumatra Utara)", *Tesis*, Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor, 2004, hal. 32.

⁶⁵ Arthur Dunham, *Community Welfare Organization: Principles and Practice*, Thomas Y. Crowell Co., New York, 1965, lihat dalam Dwi Heru Sukoco, *Profesi Pekerjaan Sosial*, Kompma STKS, Bandung, 1991, hal. 48

Sementara itu menurut Friedlander yang dikutip Suud menjelaskan bahwa :

Kesejahteraan sosial merupakan sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dimaksudkan untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan, dan hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada mereka untuk memperkembangkan seluruh kemampuannya dan untuk meningkatkan kesejahteraannya sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya.⁶⁶

Secara umum, istilah kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera (konsepsi pertama), yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Menurut Suharto pengertian kesejahteraan sosial adalah :

Segenap aktifitas pengorganisasian dan pendistribusian pelayanan sosial bagi kelompok masyarakat, terutama kelompok yang kurang beruntung (*disadvantage groups*). Penyelenggaraan berbagai skema perlindungan sosial (*social protection*) baik yang bersifat formal maupun informal adalah contoh aktivitas kesejahteraan sosial⁶⁷

Menurut Friedlander dalam Ruminto Adi kesejahteraan sosial ialah sistem yang terorganisir dari institusi dan pelayanan sosial, yang dirancang untuk membantu individu ataupun kelompok agar dapat mencapai standar

⁶⁶ Walter A. Friedlander, *Introduction A Social Welfare*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1982, lihat dalam Muhammad Suud, *Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hal. 8

⁶⁷ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hal. 5

hidup dan kesehatan yang lebih baik.⁶⁸ Kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik, taraf hidup yang lebih baik ini tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental dan segi kehidupan spiritual.⁶⁹ Kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai kondisi sejahtera dari suatu masyarakat, kesejahteraan sosial pada umumnya meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan dan kualitas hidup rakyat.⁷⁰ Kesejahteraan rakyat perlu diperhatikan pemerintah agar rakyat mendapatkan keadilan dari berbagai kebijakan yang ditetapkan pemerintah. Kebijakan *pro poor* atau yang berpihak pada rakyat miskin merupakan salah satu kebijakan yang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

5. Konsep Negara Kesejahteraan

Konsep negara kesejahteraan ini digunakan untuk membahas kebijakan pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Teori ini menjadi dasar pembahasan dalam menganalisis kebijakan yang dilaksanakan pemerintah pusat dan daerah terkait dengan kelembagaan penanggulangan kemiskinan.

Konsep *welfare state* (Negara Kesejahteraan) muncul sebagai alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20. Hal ini terjadi

⁶⁸ Isbandi Rukminto Adi, *Psikologi Pekerja Sosial Dan Ilmu Kesejahteraan Sosial, Dasar-Dasar Pemikiran*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 4.

⁶⁹ Fadhil Nurdin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, PT. Angkasa, Bandung, 1989, hal. 5.

⁷⁰ Syarief Muhidin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial, Bandung, 1992, hal. 9.

sebagai reaksi terhadap eksekutif dari paham pluralisme liberal pada sistem konstitusional abad ke-19. Pemikiran ini melahirkan dalil “*the least government*”⁷¹, yang berarti pemerintahan yang sedikit adalah yang paling baik. Tokoh-tokoh pemikir negara kesejahteraan yaitu Ramesh Mushra, Ross Cranston dan Vilhem Aubert.⁷²

Menurut Miriam Budiarjo, mengungkapkan bahwa “Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Tujuan setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*)”.⁷³ Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa negara mempunyai peran penting dalam tercapainya kesejahteraan rakyat. Menurut Esping Anderson dalam Wibowo dan Bahagijo, menjelaskan bahwa, “negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian yang mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya”.⁷⁴ Lebih lanjut Wibowo dan Bahagijo, menjelaskan bahwa “Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai 4 (empat) pilar utamanya, yaitu : (1) *social citizenship*; (2) *full democracy*; (3)

⁷¹ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal, 58.

⁷² Djauhari, *Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat dan Islam*, Semarang, Universitas Islam Sultan Agung Press, 2005, hal. 91

⁷³ *Ibid*, hal. 45.

⁷⁴ Esping-Andersen Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990, lihat juga dalam Darmawan Tri Wibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negera Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hal. 9

*modern industrial relation system; serta (4) rights to education and the expansion of modern mass education system”.*⁷⁵

Munculnya konsep negara kesejahteraan didahului oleh konsep Negara Penjaga Malam (*Nachtwachterstaat*). Dalam konsep negara penjaga malam pemerintah hanya dibenarkan masuk dalam wilayah keamanan dan tidak masuk dalam wilayah politik dan ekonomi, sesuai dengan dalil “*laissez-aller*”⁷⁶ atau paham liberal. Paham liberal percaya bahwa jika seorang diberi kebebasan mengurus ekonominya masing-masing, ekonomi negara akan sehat. Dalam pespektif ini urusan ekonomi terlepas campur tangan negara.⁷⁷

Paham liberal ini muncul karena sebelumnya dalam pemerintahan yang berbentuk kerajaan bersifat absolut, dan rajalah yang menentukan segala-galanya bagi kepentingan masyarakat. Semboyan yang terkenal saat itu sebagaimana ungkapan raja Perancis, Louis XIV, “*L’etate c’est moi*”⁷⁸ yang berarti negara adalah aku. Asas yang berlaku dalam pemerintahan waktu itu adalah bahwa rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, dan kepentingan umum mengatasi semua undang-undang dan hukum (*legibus solutes, solum publicus suprema lex*)⁷⁹.

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres Pres, Yogyakarta, 2001, hal. 201.

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Pres, Jakarta 1995, hal, 34-35.

⁷⁹ Donald A. Runokoy, *Perkembangan Tipe Negara hukum dan Peranan Hukum Administasi di Dalamnya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, dalam S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres Pres, Yogyakarta, 2001, hal. 10

Menurut Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa “negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat, sesuai dengan tujuan akhir bagi setiap negara yaitu untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*)”.⁸⁰ Selanjutnya terjadi perkembangan negara kesejahteraan bergeser dari *welfare state* ke *workfare*. Hal yang demikian sesuai dengan pemikiran Presiden Ricard Nixon yang dicanangkan pada tahun 1969 dengan mengatakan : *what America needs is not welfarebut more workfare*”.⁸¹ Ada hal pokok yang terkait dengan *workfare*, yaitu kesempatan (*opportunity*), tanggungjawab (*responsibility*) dan masyarakat (*community*)”.⁸² Dalam *workfare*, intervensi negara dilakukan dengan pendekatan mewajibkan bagi penerima bantuan sosial diupayakan untuk dapat masuk ke pasar kerja. Jadi, hak setiap rakyat untuk memperoleh kesejahteraan sangat bergantung pada seberapa besar negara mampu menyediakan lapangan pekerjaan.⁸³ Negara bertanggung-jawab dalam mensejahterakan rakyat. Upaya peningkatan kesejahteraan rakyat harus terus menerus dilakukan agar fungsi negara dapat berjalan dengan baik.

⁸⁰ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 45

⁸¹ Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, dari Klasikal dan Neoklasikal sampai ke The End of Laissez Faire*, Yayasan Hatta, Jakarta, 2015, hal. 33

⁸² Donnal E. Sahal, Welfare State Reform, We must Assume Responsibility, dalam Society & Value, Social Responsibility in the United States, *Elektronic Journal of the U.S. Institution Agency*, Number 20, hal. 5.

⁸³ Adam Wolfson, “Welfare Fixers, *commit to user* Social Responsibility In The United States”, *Electronic Jomal Of The U.S. Information Agency*, January, 1997, hal. 31

Pemikiran oleh *the founding father* telah membuat fondasi yang kokoh untuk membangun negara kesejahteraan. Pemikiran Soekarno dan Moh. Hatta ternyata memberikan bentuk demokrasi yang akan dikembangkan tidak hanya bercorak demokrasi politik saja tetapi juga demokrasi ekonomi yang dituangkan dalam UUD 1945. *Pertama* ; Soekarno menyebut Sosio-demokrasi, suatu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Hal yang demikian tidak lazim bagi demokrasi yang dikembangkan di dunia barat dan Eropa, yang hanya bercorak demokrasi politik. *Kedua* ; Moh. Hatta membentuk negara Indonesia dengan sebutan Negara Pengurus, yang dimaksudkan adalah membangun masyarakat yang berdasarkan gotong royong, usaha bersama, bercorak kekeluargaan, yang tidak lain adalah “negara Kesejahteraan”.⁸⁴

Pemikiran Moh. Hatta tersebut mengilhami lahirnya pasal 33 UUD 1945.⁸⁵ Secara konstitusional pemikiran negara kesejahteraan yaitu untuk mencapai kesejahteraan rakyat pada Negara Indonesia tertuang dalam alenia ke-4 Pembukaan UUD 1945, Pasal 27 ayat (2) , Pasal 33 dan Pasal 34. Dengan dasar inilah, negara dituntut untuk bertanggungjawab dalam pemenuhan kebutuhan rakyatnya. Pemikiran ini merupakan penolakan atas teori Adam Smith yang berdasarkan perumpamaan “*homo economius*”, yang melahirkan sistem liberalisme dengan bentuk “*laissez faire laissez*

⁸⁴ Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid I, Cet, IV, Panitia Penerbit di Bawah Bendera Revolusi, Jakarta, 1965, Dimuat dalam *Pikiran Rakjat*, 1932.

⁸⁵ Roeslan Abdulgani, *Pembahasan Naskah Kerja Ceramah Dr. Mohammad Hatta*, terdapat dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945, Jilid II, Mutiara, Jakarta, 1980, hal. 14.

aller”, yang kemudian dipandang oleh pemikir pendahulu (*the founding father*) tidak sesuai dengan alam pikiran masyarakat Indonesia.⁸⁶

Menurut Prodjodikoro mengungkapkan bahwa konsep negara kesejahteraan Indonesia sebenarnya terdapat dalam budaya asli bangsa Indonesia dari budaya asli suku Jawa yang mewujud dalam seni budaya wayang kulit. Negara kesejahteraan ini oleh para pujangga Jawa digambarkan sebagai “*negara panjang hapunjung pasir-wukir loh jinawi, gemah ripah kartoraharjo*”.⁸⁷ Makna yang terkandung di dalamnya adalah bahwa suatu negara meluas dari pantai sampai puncak gunung, dengan tanah yang subur dan murah sandang dan murah pangan, keadaan aman tentram, dengan suasana rukun, serta tidak adanya kejahatan, serta pemerintah selalu menemui kebutuhan rakyat.⁸⁸

Di bidang ekonomi terdapat dua pandangan yang bertentangan secara diametral, yaitu (1) perubahan rumusan Pasal 33 UUD 1945 diganti dengan yang baru, dan (2) terdapat perubahan dengan melestarikan prinsip utamanya. *Pertama* ; menolak “asas kekeluargaan” yang dianggap tidak relevan, untuk diganti dengan asas lain misalnya “*pasar berkeadilan*” atau tidak-tidaknya sistem pasar sosial (*social market economy*). *Kedua* ;

⁸⁶ Sri-Edi Swasono, *Op.Cit.*, hal. 28-29 Dengan mengutip pendapat Adam Smith mengatakan, “... setiap orang menghendaki keuntungan bagi dirinya sendiri, dalam banyak hal dibimbing oleh suatu tangan tak kelihatan (*an invisible hand*) untuk mempromosikan suatu tujuan yang bukan dari kehendaknya sendiri”. Lihat Sri-Edi Swasono, *Daulat Rakyat Versus Daulat Pasar*, Pustep UGM, Yogyakarta, 2005, hal. 7.

⁸⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Pilitik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981, hal. 14.

⁸⁸ Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi Tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah)*, Artikel dalam Bunga Rampai: *Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press Pascasarjana Fakultas Hukum UII Yogyakarta 2009, hal. 320-321.

kelompok yang menghendaki pelestarian rumusan Pasal 33 UUD walaupun menyetujui ayat-ayat yang merupakan perkembangan pemikiran baru. Akhirnya, terjadilah kompromi dan kemudian dari amandemen tersebut menghasilkan rumusan, judul Bab XIV menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”, yang sebelum diamandemen berjudul “Kesejahteraan Sosial”, dengan menambah Pasal 33 yang semula 3 ayat menjadi 5 ayat.⁸⁹

Di sini dipertegas bahwa negara Indonesia tetap berkomitmen dengan bentuk negara kesejahteraan sebagaimana terbukti dengan adanya amandemen Pasal 33 UUD dengan menambah 2 ayat. Dengan ditambahnya 2 ayat tersebut, sistem kesejahteraan khususnya dalam bidang ekonomi menerima menerima sisi positif dari sistem kesejahteraan khususnya dalam bidang ekonomi menerima sisi positif dari sistem liberalsis dan sosialis, tetapi tetap menolak pandangan fundamentalis pasar (*market fundamentalism*).⁹⁰

Paham negara kesejahteraan (*welfare state*) ternyata dipertegas dalam tambahan pasal-pasal sosial ekonomi, yaitu dalam Pasal 34 ayat 3 (2) dan ayat 3 (3) UUD. Sementara itu, Pasal 33 ayat (3) UUD merupakan penegasan negara kesejahteraan dengan mengambil istilah yang dipakai Anthony Giddens sebagai “negara investasi sosial” (*social*

⁸⁹ Mubyarto, “Amandemen Pasal 33 UUD 1945 Yang Dipaksakan”, dalam Evaluasi Kritis Atas Amandemen UUD 1945, UNISIA, Yogyakarta, 2003, hal 238.

⁹⁰ Dawan Rahardjo, *Evaluasi dan Dampak Amandemen UUD 1945*, UNISIA, Yogyakarta, 2003, hal. 243.

investment state).⁹¹ Hasil amandemen terhadap Pasal 33 UUD 1945 sesungguhnya tidak menghilangkan pemikiran terhadap perkembangan ekonomi global yang menurut fleksibilitas.⁹²

Satjipto Rahardjo, hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.⁹³ Konsep pemikiran hukum progresif menurut Satjipto Rahardjo, dimulai dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Hukum progresif tidak menerima hukum sebagai institusi mutlak serta final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Hukum progresif menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdomatik*, dan berbagai paham atau aliran, seperti *legal realism*, *freirechtslehre*, *sociological jurisprudence*, *interjurisprudenz* di Jerman, teori hukum alam, dan *critical legal studies*.⁹⁴

Hukum progresif menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui instusi-instusi kenegaraan.⁹⁵ Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum dan menolak *status-quo*, serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral. Konsep

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Djauhari, *Op.Cit.*, hal. 322.

⁹³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hal. 2.

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ J.B. Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum Buku Panduan Mahasiswa*, Prenhallindo, Jakarta, 2001, hal. 74

pemikiran tersebut ditawarkan untuk diimplementasikan dalam tataran agenda akademika dan agenda aksi. Secara lebih spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai “hukum pro-rakyat” dan “hukum yang pro-keadilan”.⁹⁶

Konsep negara kesejahteraan dalam kaitannya dengan percepatan penanggulangan kemiskinan bahwa negara mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mempercepat pengurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah pusat bersinergi dengan pemerintah daerah melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

6. Teori Keadilan

Hasil pembangunan yang dilakukan pemerintah tentu perlu dirasakan secara adil bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan sila ke lima Pancasila sebagai azas pembangunan yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun perlu dipahami apakah keadilan sudah dapat dicapai melalui kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan. Untuk itu perlu dikemukakan teori keadilan. Teori keadilan ini digunakan untuk membahas permasalahan keadilan dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.

a. Definisi Keadilan

⁹⁶ Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit*

Menurut Fuady menjelaskan bahwa secara etimologi, kata “keadilan” berasal dari kata “*adl*” yang berasal dari bahasa Arab. Sementara itu dalam bahasa Inggris disebut “*justice*”. Kata “*justice*” memiliki persamaan dengan bahasa Latin yaitu “*justitia*”, serta bahasa Prancis “*juge*” dan “*justice*”. Kemudian dalam bahasa Spanyol adalah “*gerechtigkeit*”.⁹⁷

Menurut Noah Webster sebagaimana dikutip Fuady menjelaskan bahwa *Justice* merupakan bagian dari sebuah nilai atau value, karena itu bersifat abstrak sehingga memiliki banyak arti dan konotasi. Dalam hubungannya dengan konsep keadilan, kata justice antara lain diartikan sebagai berikut :

- 1) Kualitas untuk menjadi pantas (*righteous*); jujur (*honesty*).
- 2) Tidak memihak (*impartiality*); representasi yang layak (*fair*) atas fakta-fakta.
- 3) Kualitas menjadi benar (*correct, right*)
- 4) Retribusi sebagai balas dendam (*vindictive*); hadiah (*reward*) atau hukuman (*punishment*) sesuai prestasi atau kesalahan
- 5) Alasan yang logis (*sound reason*); kebenaran (*rightfulness*); validitas
- 6) Penggunaan kekuasaan untuk mempertahankan apa yang benar (*right*), adil (*just*) atau sesuai hukum (*lawfull*).⁹⁸

Lebih lanjut Fuady menjelaskan bahwa kata “*justice*” dalam beberapa hal berbeda dengan kata “*equity*”, tetapi dalam banyak hal di

⁹⁷ Munir Fuady, *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hal. 1

⁹⁸ *Ibid*, hal. 91

antara ke duanya berarti sama, yaitu keadilan.⁹⁹ Equity diartikan sebagai berikut :

- 1) Keadilan (*justice*), tidak memihak (*impartial*), memberikan setiap orang haknya (*his due*).
- 2) Segala sesuatu layak (*fair*), atau adil (*equitable*).
- 3) Prinsip umum tentang kelayakan (*fairness*) dan keadilan (*justice*) dalam hal hukum yang berlaku dalam keadaan tidak pantas (*inadequate*).¹⁰⁰

Keadilan menurut hukum atau yang sering dimaksud adalah keadilan hukum (*legal justice*), yaitu “keadilan yang telah dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban, dimana pelanggaran terhadap keadilan ini akan ditegaskan lewat proses hukum”.¹⁰¹ Pendapat ini menunjukkan bahwa jika seseorang telah melanggar keadilan tersebut, maka akan dikenakan hukuman lewat proses hukum (penghukuman atau retributif).

Tidak ada definisi yang memuaskan tentang arti keadilan. Menurut pendapat Lord Denning, seorang Hakim Agung Inggris sebagaimana dikutip Sholehudin pernah mengatakan bahwa “keadilan bukanlah sesuatu yang bisa dilihat, keadilan itu abadi dan tidak temporal. Bagaimana seseorang mengetahui apa itu keadilan, padahal keadilan itu bukan hasil penalaran tetapi produk nurani”.¹⁰² Keadilan sering kali dikaitkan dengan kejujuran (*fairness*), kebenaran (*right*),

⁹⁹ *Ibid*, hal. 90

¹⁰⁰ *Ibid*, hal. 91

¹⁰¹ *Ibid*, hal. 118

¹⁰² Sholehuddin, M., *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 44

kepentingan atau kelayakan seseorang hak (*deserving*) dan lainnya yang banyak digunakan baik untuk memutuskan pembagian imbalan atau sumber daya.

Menurut Nuqul mengungkapkan bahwa “Istilah keadilan (*justice*) memang tidak mempunyai makna tunggal”.¹⁰³ Sementara itu menurut filsuf Yunani Aristoteles sebagaimana dikutip Fuady menyatakan bahwa ukuran dari keadilan bahwa :

- 1) Seseorang tidak melanggar hukum yang berlaku, sehingga keadilan berarti sesuai hukuman atau “*lawfull*”, yaitu hukum tidak boleh dilanggar dan aturan hukum harus diikuti.
- 2) Seseorang tidak boleh mengambil lebih dari haknya, sehingga keadilan berarti persamaan hak “*equal*”. Dalam hal ini *equality* merupakan proporsi yang benar, titik tengah, atau jarak yang sama antara “terlalu banyak” dengan “terlalu sedikit”.¹⁰⁴

Menurut Julius Stone yang dikutip Fuady karena Aristoteles mengartikan keadilan sebagai sesuatu yang berkenaan dengan orang-orang, *justice is something that pertains to person*.¹⁰⁵ Pada abad ke-19, ketika para ahli hukum sangat didominasi oleh ajaran hukum alam, keadilan dilihatnya hanya sebagai “cita-cita moral” atau moral idea, sejajar dengan ajaran hukum alam kala itu bahwa antara hukum dan moral tidak dapat dipisahkan. Bahwa, hukum dan keadilan selalu

¹⁰³ Nuqul, Fathul Lubabin, *Peran penilaian keadilan terhadap komitmen organisasi, Telaah Psikologi Sosial dan Keislaman*, Jurnal Psikoislami, Malang, 2008, hal. 44

¹⁰⁴ Fuady Munir, *Op.Cit*, hal. 93

¹⁰⁵ Julius Stone, *Social Dimension of law and Justice*, Maitland Publication, Sydney, Australia, 1966, lihat dalam Fuady Munir, *Ibid*, hal. 83

direduksi hanya kepada konsep-konsep moral saja, dalam hal ini hukum merupakan norma yang mengadministrasikan keadilan.¹⁰⁶

John Rawls mengkonsepkan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas-asas, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki.¹⁰⁷

Pengertian keadilan yang hanya direduksi pada masalah moral belaka, dalam kenyataannya tidak selamanya benar, sebab tidak selamanya keadilan yang dicari oleh hukum berkaitan dengan moral. Roscoe Pound sebagaimana dikutip Fuady menyatakan bahwa keadilan yang dicari hukum ternyata tidak selamanya berhubungan dengan moral, tetapi dapat merupakan pilihan terhadap berbagai alternatif penyelesaian yang kemungkinannya sama adilnya dan sama benarnya.¹⁰⁸

b. Jenis-Jenis Keadilan

¹⁰⁶ *Ibid*, hal. 84

¹⁰⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, Terjemahan, Oxford University Press, London, 1971, hal. 12.

¹⁰⁸ Roscoe Pound, *Social Control Through Law*, New Brunswick, New Jersey, 1997, Lihat dalam Fuady Munir, *Ibid*, hal. 85

Menurut Faturochman menjelaskan bahwa “keadilan merupakan suatu situasi sosial ketika norma-norma tentang hak dan kelayakan dipenuhi. Pemahaman keadilan sering menekankan pada keadilan distributif, keadilan prosedural dan keadilan interaksional”.¹⁰⁹ Berikut ini merupakan uraian ketiga keadilan tersebut :

1) Keadilan Distributif

Keadilan distributif dalam ruang lingkup psikologi diartikan segala bentuk distribusi di antara anggota kelompok dan pertukaran antar pasangan. Keadilan distributif juga terkait pemberian, pembagian, penyaluran dan pertukaran. Secara konseptual keadilan distributif berkaitan dengan distribusi keadaan dan barang yang akan berpengaruh pada kesejahteraan individu (aspek fisik, psikologis, ekonomi dan sosial).¹¹⁰

Menurut Faturochman menjelaskan bahwa keadilan distribusi adalah ketetapan atau kaidah yang menjadi pedoman untuk membagi atau distribusi sumberdaya dan kesempatan.¹¹¹ Tujuan distribusi disini adalah kesejahteraan seseorang yang menerima pembagian. Menurut Deutsch, keadilan atau ketidakadilan distributif dapat dilihat pada tiga tingkatan, yaitu nilai-nilai, peraturan, dan implementasi peraturan. Nilai-nilai keadilan distributif sangat bervariasi. Setiap nilai mempunyai

¹⁰⁹ Faturochman, *Keadilan: Perspektif Psikologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 20

¹¹⁰ *Ibid*, hal. 9

¹¹¹ *Ibid*.

tujuan dan kesesuaian dengan kondisi tertentu.¹¹² Beberapa nilai yang telah teridentifikasi berkaitan dengan cara-cara distribusi akan diuraikan dibawah ini.

Dalam kajian keadilan distributif, beberapa prinsip-prinsip di dalamnya tidak selaras satu prinsip dengan prinsip lainnya. Sebagai contoh, prinsip proporsi tidak sejalan dengan prinsip pemerataan. Prinsip proporsi didorong oleh semangat kepentingan pribadi, sedangkan prinsip pemerataan didorong oleh semangat pro-sosial. Secara lebih spesifik, permasalahannya adalah bahwa prinsip tersebut juga tidak selaras dengan situasi ataupun tujuan yang ingin dicapai organisasi. Sebagai contoh, prinsip proporsi cocok untuk situasi kompetitif yang mendorong produktifitas, karena prinsip tersebut dapat menumbuhkan motivasi pada individu untuk memberikan kontribusi yang besar dengan mengharapkan mendapatkan imbalan yang besar.¹¹³

2) Keadilan Prosedural

Keadilan prosedural adalah mekanisme untuk menentukan suatu ketetapan.¹¹⁴ Keadilan prosedural diartikan sebagai mekanisme penentuan keadilan berdasarkan proses atau bentuk prosedur.

Terdapat enam aturan pokok dalam keadilan prosedural, yaitu :

¹¹² Deutsch, M., "Equity, Equality, and Need: What Determines Which Values Will be Used as the Basis of Distributive Justice?", *Journal of Social Issues*, 31, 1975, hal. 140

¹¹³ Faturochman, *Op.Cit*, hal. 34

¹¹⁴ *Ibid*, hal. 9

- a) Konsistensi
- b) Minimalisasi bias
- c) Informasi yang akurat
- d) Dapat diperbaiki
- e) Representatif
- f) Etis¹¹⁵

Prosedur yang adil terwujud bila didalamnya ada partisipasi/representasi berbagai pihak, transparansi dan akurasi informasi, akuntabilitas dan tidak bias, kompetensi dan konsistensi, serta etis.¹¹⁶

3) Keadilan Interaksional

Keadilan interaksional diasumsikan bahwa manusia sebagai anggota kelompok masyarakat sangat memperhatikan tanda-tanda atau simbol-simbol yang mencerminkan posisi mereka dalam kelompok. Oleh karenanya, manusia berusaha memahami, mengupayakan dan memelihara hubungan sosial. Salah satu argument penting keadilan interkasional adalah adanya anggapan bahwa aspek penting dari keadilan ketika orang berhubungan dengan pemegang kekuasaan ialah rasa hormat dan menghargai sebagai cerminan dari sensitivitas sosial kepada penguasa.¹¹⁷

Menurut Tyler dalam Faturochman ada tiga hal pokok yang diperdulikan dalam interaksi sosial yang kemudian dijadikan aspek penting dari keadilan interaksional yaitu :

- a) Penghargaan
- b) Netralitas

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid*, hal. 223

¹¹⁷ *Ibid*, hal. 225

- c) Kepercayaan
- d) Keadilan Retributif¹¹⁸

Keadilan retributif berasal dari ide dasar Lex Talionis yang dikutip Nuqul yaitu seseorang berhak untuk mendapatkan pengalaman atau imbalan yang setimpal seperti apa yang telah lakukan terhadap orang lain.¹¹⁹ Sedangkan Fatic dalam Nuqul menjelaskan bahwa model keadilan retributif ini menyatakan bahwa ketika seseorang melakukan kejahatan, maka hukuman yang diterima oleh pelaku merupakan hukuman yang ditujukan untuk membalas perbuatan kejahatan yang telah dilakukan pelaku.¹²⁰

Agung (menyatakan bahwa teori retributif ini mengatakan bahwa setiap orang harus bertanggung jawab atas perilakunya, akibatnya di harus menerima hukuman yang setimpal.¹²¹ Penganut aliran retributif terkemuka seperti Kant misalnya menyatakan dalil bahwa kesalahan merupakan dasar penjatuhan pidana, maka pembedaan menjadi layak diberikan kepada pelaku tindak pidana. Hukuman selayaknya proposional dengan kesalahan karena orang dipidana berdasarkan kepada kesalahan tersebut dan bukan karena

¹¹⁸ Tyler, T.R., "The psychology of procedural justice: A test of the group-value model", *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(5), 1989, lihat dalam Faturochman, *Ibid*, hal. 225.

¹¹⁹ Nuqul, Fathul Lubabin, *Op.Cit*, hal. 31

¹²⁰ *Ibid*

¹²¹ Agung, Ivan Muhammad, *Kontribusi Psikologi dalam Penegakan Hukum di Indonesia*. Dipublikasikan dalam Milla 2012 : Bunga Rampai Psikologi : Kontribusi Psikologi untuk Keislaman dan Keindonesiaan, 2012, hal. 1

alasan yang lain.¹²² Sanksi pidana dideskripsikan sebagai suatu pemberian derita, dan petugas dapat dinyatakan gagal bila penderitaan ini tidak dirasakan oleh terpidana.

4) Keadilan Restoratif

Pasca perkembangan orientasi pemidanaan yang mendudukan korban sebagai bagian penting dari tujuan pemidanaan. Perkembangan pemikiran tentang pemidanaan selanjutnya bergerak kearah orientasi baru dimana penyelesaian perkara pidana merupakan suatu hal yang menguntungkan bagi semua pihak pun menjadi wacana yang paling mutakhir dipikirkan orang pada saat ini.¹²³ Menurut Kusumaatmadja dan Sidharta, keadilan adalah suatu yang sukar didefinisikan, tetapi dapat dirasakan dan merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari hukum sebagai perangkat asas dan kaidah yang menjamin keteraturan dan ketertiban dalam masyarakat.¹²⁴ Sebenarnya ukuran nilai keadilan dapat dilihat dari dua aspek. Selain aspek idealnya, nilai keadilan mempunyai aspek empiris, artinya bahwa ukuran nilai keadilan dalam konteks hukum (aspek ideal) harus dapat diaktualisasikan secara konkrit menurut manfaatnya (aspek

¹²² Zulfa, Eva Achjani, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan*, Bandung, Lubuk Agung, 2011, hal. 48-49

¹²³ *Ibid*, hal. 63.

¹²⁴ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hal. 24

empiris). Dengan adanya ukuran manfaat nilai keadilan, maka keadilan dapat dipandang menurut konteks empiris.¹²⁵

Dalam sistem hukum pidana Indonesia, telah berkembang suatu konsep keadilan yang tidak hanya melihat keadilan itu hanya dari satu sisi, melainkan menilainya dari kepentingan berbagai pihak, baik kepentingan si korban, masyarakat maupun kepentingan si pelaku. Keadilan yang dimaksudkan di sini bukanlah keadilan yang berarti menjatuhkan hukuman yang sesuai tindakan si pelaku, melainkan suatu keadilan yang dikenal dengan keadilan restoratif.¹²⁶

Tony Marshall sebagaimana dikutip Nisa menyebutkan bahwa “keadilan restoratif adalah proses yang melibatkan semua pihak pada kejahatan, khususnya untuk memecahkan secara bersama-sama bagaimana mengatasi akibat dari suatu kejahatan dan implikasinya di masa mendatang”.¹²⁷ Miriam Liebman mendefinisikkan keadilan restoratif sebagai berikut: “*Restorative justice has become the term generally used for an approach to criminal justice (and other justice systems such as a school disciplinary system) that emphasizes restoring the victim and*

¹²⁵ Manulang, E. Fernando, *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hal. 45

¹²⁶ *Ibid*, hal. 46

¹²⁷ Tony F. Marshall, *Restorative Justice: An Overview*, Home Office Research Development and Statistics Directorate, London, 1999, Lihat dalam Nisa, Choirun, *Makna keadilan pidana pada narapidana Lapas Wanita Kelas II A Malang*, Undergraduate thesis, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2012, hal. 24

community rather than punishing the offender”.¹²⁸ Artinya keadilan restoratif telah menjadi suatu istilah yang sudah umum digunakan dalam pendekatan pemidanaan (sebagai sistem pemidanaan seperti sistem sekolah kedisiplinan) yang menekankan kepada konsep menempatkan kembali korban dan lingkungan kepada keadaan semula dibanding menghukum sang pelaku tindak pidana.

Kelompok Kerja PBB, sebagaimana dikutip oleh Nuryani dalam Nisa menyebutkan bahwa “keadilan restoratif sebagai suatu proses yang melibatkan semua pihak yang berhubungan dengan tindak pidana tertentu bersama-sama memecahkan masalah dan memikirkan bagaimana menangani akibat di masa yang akan datang”.¹²⁹ Tony Marshall yang dikutip Morris dan Maxwell mendefinisikan keadilan restoratif adalah : “*Restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offence come together so resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future*”¹³⁰. Artinya Keadilan restoratif adalah proses dimana semua pihak dengan kepemilikan saham di suatu pelanggaran tertentu beberapa bersama-sama sehingga menyelesaikan kolektif bagaimana

¹²⁸ Miriam Liebman, *Restorative justice: How It Works*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2007, hal. 27.

¹²⁹ *Ibid*, hal. 25

¹³⁰ Morris, Allison & Gabrielle Maxwell, *Restorative Justice for Juveniles : Conferencing, Mediation and Circles*, Hart Publishing, Oxford Portland Oregon, 2001, hal. 5

menangani setelah pelanggaran dan implikasinya untuk masa depan.

Susaan Sharpe sebagaimana dikutip Morris dan Maxwell mengatakan bahwa terdapat 5 kunci/prinsip dari keadilan restoratif yaitu :

- a) *Restorative justice invite full participation and consensus.* Keadilan restoratif mengundang partisipasi penuh dan konsensus.
- b) *Restorative justice seeks to heal what is broken.* Keadilan restoratif berusaha untuk menyembuhkan apa yang rusak
- c) *Restorative justice seeks full and direct accountability.* Keadilan restoratif berusaha akuntabilitas penuh dan langsung
- d) *Restorative justice seeks to reunite what has been devided.* Keadilan restoratif berusaha untuk menyatukan kembali apa yang telah dibagi.
- e) *Restorative justice seeks to strengthen the comunittu in order to prevent further harms.* Keadilan restoratif berusaha untuk memperkuat masyarakat dalam rangka untuk mencegah kerugian lebih lanjut.¹³¹

7. Teori Kemiskinan

Penelitian ini membahas tentang penanggulangan kemiskinan. Teori kemiskinan digunakan sebagai dasar dalam pembahasan tentang penanggulangan kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

a. Pengertian Kemiskinan

Menurut Badan Pusat Statistik, kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang

¹³¹ *Ibid*, hal. 6

meliputi kebutuhan makan maupun non makan.¹³² Menurut Nugroho, “Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup”.¹³³ Masyarakat yang miskin dapat dilihat dari kemampuan pendapatan mereka untuk mencapai standar hidup yang layak.¹³⁴ Dengan demikian ketika masyarakat masih belum mencapai hidup yang layak dengan pendapatan yang dimiliki maka dapat dinyatakan bahwa masyarakat tersebut dalam kategori miskin.¹³⁵

Menurut Mikelsen berpendapat bahwa “Pemikiran mengenai kemiskinan berubah sejalan dengan berlalunya waktu, tetapi pada dasarnya berkaitan dengan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar”.¹³⁶ Menurut Sar A. Levitan dalam Ala yang dikutip Yulianto berpendapat bahwa “kemiskinan adalah kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak”.¹³⁷ Pendapat ini menunjukkan bahwa kemiskinan sangat berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan.

¹³² Badan Pusat Statistik, *Garis Kemiskinan Provinsi 2013-2016*, Badan Pusat. Statistik, Jakarta, 2017, hal. 4.

¹³³ Heru Nugroho, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1995, hal. 2.

¹³⁴ Badrul Munir, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Badan Penerbit BAPPEDA, Nusa Tenggara Barat, 2002, hal. 12

¹³⁵ Andre Bayo Ala, *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal. 4

¹³⁶ Mikelsen, Britha, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan*, Terjemah : Matheos Nalle, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 194.

¹³⁷ Sar A. Levitan, *Program in the Aid of The Poor*, Johns Hopkins University Press, Maryland, 1980. Lihat juga dalam Trimo Yulianto, “Fenomena Program-Program Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Klaten (Studi Kasus Desa Jotangan Kecamatan Bayat)”, *Tesis Dipublikasikan*, Online pada http://eprints.undip.ac.id/18044/1/TRIMO_YULIANTO.pdf, diakses 1 Januari 2015, Jam 11:21 WIB, hal. 27.

Kebutuhan dasar yang dapat dipenuhi dengan layak akan dapat membuat kemiskinan semakin berkurang.

Bappenas yang dikutip Sembiring, mendefinisikan kemiskinan sebagai :

Kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat desa antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun bagi laki-laki. Kehidupan bermartabat merupakan kebutuhan dasar yang perlu dipenuhi setiap individu. Kemiskinan dapat terjadi ketika hak-hak dasar untuk mencapai kehidupan bermartabat tidak dapat dicapai.¹³⁸

Jadi kemiskinan adalah suatu kondisi di mana kemampuan pendapatan individu masyarakat baik perempuan maupun laki-laki tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar secara layak guna mencapai kehidupan yang bermartabat.

b. Indikator Kemiskinan

Indikator kemiskinan perlu ditentukan agar dalam menilai tingkat kemiskinan pada suatu daerah dapat mempunyai tolok ukur yang jelas. Untuk mengukur kemiskinan, Indonesia melalui BPS

¹³⁸ Sodes Sembiring, "Analisis Determinan Tingkat Kemiskinan Penduduk Kabupaten Karo Di Sumatera Utara", *Tesis Dipublikasikan*, online pada <http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/23060>, diakses 1 Januari 2015, Jam 11 : 39 WIB, hal. 13.

menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs*) yang dapat diukur dengan angka atau hitungan Indeks Perkepala (*Head Count Index*), yakni jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan.¹³⁹ Garis kemiskinan ditetapkan pada tingkat yang selalu konstan secara riil sehingga kita dapat mengurangi angka kemiskinan dengan menelusuri kemajuan yang diperoleh dalam mengentaskan kemiskinan di sepanjang waktu.¹⁴⁰

Salah satu cara mengukur kemiskinan yang diterapkan di Indonesia yakni mengukur derajat ketimpangan pendapatan diantara masyarakat miskin, seperti koefisien Gini antar masyarakat miskin (GP) atau koefisien variasi pendapatan (CV) antar masyarakat miskin (CVP). Koefisien Gini atau CV antar masyarakat miskin tersebut penting diketahui karena dampak guncangan perekonomian pada kemiskinan dapat sangat berbeda tergantung pada tingkat dan distribusi sumber daya diantara masyarakat miskin.¹⁴¹

BPS menggunakan garis kemiskinan absolut berdasarkan pada kebutuhan akan kalori per hari sebesar 2100/hari serta pengeluaran non makanan lainnya. Kebutuhan pokok selain makanan disini, juga ada

¹³⁹ Tulus T.H. Tambunan, *Perekonomian Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 132

¹⁴⁰ Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 1996, hal. 57

¹⁴¹ Baiq Tisniwati, "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Kemiskinan Di Indonesia", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol 10 No. 1 Juni 2012, hal. 37.

seperti perumahan (bahan bakar, air dan penerangan), pakaian dan berbagai jasa terutama kesehatan dan pendidikan.¹⁴²

Untuk pengeluaran jenis pangan BPS tidak hanya mengambil beras sebagai patokan sesuai dengan keinginan pemerintah melakukan keragaman pangan. Dengan demikian nilai uang dari jumlah kalori tersebut dihitung berdasarkan perbandingan atau rasio antara konsumsi total rumah tangga, sehingga diperoleh konsumsi total minimum yang dianggap sebagai garis kemiskinan.¹⁴³

Sementara itu indikator Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). BKKBN tidak menggunakan konsep kaya miskin untuk melapis penduduk secara ekonomi maupun sosial, yaitu menggunakan konsep/pendekatan kesejahteraan yang dibagi ke dalam lima tahapan, yaitu keluarga pra sejahtera (Pra KS) dan keluarga sejahtera I (KS I), keluarga sejahtera II (KS II), keluarga sejahtera III (KS III), dan keluarga sejahtera III plus (KS III PLUS).¹⁴⁴

Adapun penjelasan tentang lima tahapan indikator kemiskinan berdasarkan BKKBN tersebut adalah sebagai berikut :

1) Keluarga PRA-KS :

¹⁴² Badan Pusat Statistik, *Perhitungan Angka Kemiskinan BPS VS World Bank*, Jakarta, Badan Pusat Statistik, 2008, hal. 18.

¹⁴³ H. Basuki Rachmat, "Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Yang Dilakukan Pemerintah Pada Apbn Tahun 2013", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol XXXIX No. 2, Tahun 2013, hal. 29

¹⁴⁴ BKKBN, *Pedoman Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera*, Direktorat Biro Hukum, Organisasi dan Tata laksana, Jakarta, 2009, hal. 122.

- a) Keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya.
 - b) Belum mampu memenuhi kebutuhan makan minimal dua kali sehari.
 - c) Memiliki pakaian yang sama untuk dirumah, bekerja, sekolah, dan bepergian.
 - d) Bagian lantai rumah dari tanah.
 - e) Belum mampu untuk berobat di sarana kesehatan.
- 2) Keluarga Sejahtera I (KS I):
- a) Anggota keluarga melaksanakan ibadah agama.
 - b) Pada umumnya anggota keluarga makan 2kali sehari atau lebih.
 - c) Anggota keluarga memiliki pakaian berbeda di rumah/ pergi/ bekerja/ sekolah.
 - d) Bagian lantai yang terluas bukan dari tanah.
 - e) Anak sakit ataupun pasangan usia subur (PUS) yang ber KB dibawa ke sarana kesehatan.
- 3) Keluarga Sejahtera II (KS II)
- a) Anggota keluarga melaksanakan ibadah secara teratur.
 - b) Paling kurang sekali seminggu mengkonsumsi lauk/ daging/ ikan/ telur.
 - c) Setahun terakhir anggota keluarga menerima satu stel pakaian baru.
 - d) Luas lantai paling kurang 8 m² untuk tiap penghuni.
 - e) Tiga bulan terakhir anggota keluarga dalam keadaan sehat dan dapat melaksanakan tugas.
 - f) Ada anggota keluarga umur 15 tahun ke atas berpenghasilan tetap.
 - g) Anggota keluarga umur 10-60 tahun bisa baca tulis latin.
 - h) Anak umur 7-15 tahun bersekolah.
 - i) PUS dengan anak hidup 2 atau lebih memakai alat kontrasepsi.
- 4) Keluarga Sejahtera III (KS III)
- a) Keluarga berusaha meningkatkan pengetahuan agama.
 - b) Sebagian penghasilan keluarga ditabung.
 - c) Keluarga makan bersama paling kurang sekali sehari untuk berkomunikasi.
 - d) Keluarga sering ikut dalam kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggal.
 - e) keluarga rekreasi bersama paling kurang sekali dalam enam bulan.
 - f) Keluarga memperoleh berita dari surat kabar/ majalah/ TV/ radio.
 - g) Anggota keluarga menggunakan sarana transportasi setempat.
- 5) Keluarga Sejahtera (KS III plus)
- a) Keluarga secara teratur memberikan sumbangan.

- b) Ada anggota keluarga yang aktif sebagai pengurus yayasan/institusi masyarakat.¹⁴⁵

Pendekatan yang digunakan BKKBN ini dianggap masih kurang realistis karena konsep keluarga Pra Sejahtera dan KS I sifatnya normatif dan lebih sesuai dengan keluarga kecil/inti.¹⁴⁶ Disamping ke 5 indikator tersebut masih bersifat sentralistik dan seragam yang belum tentu relevan dengan keadaan dan budaya lokal. UNDP mengukur kemiskinan yang dirangkum dalam *Poverty Report* 2000, di lihat dari dua aspek, yaitu: miskin pendapatan dan miskin akan kemampuan manusiawi.

- 1) Miskin pendapatan atau kategori miskin sekali adalah: tidak memiliki pendapatan untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan, umumnya untuk kebutuhan dasar akan kalori atau kemiskinan absolut. Katergori miskin keseluruhan adalah tidak memiliki pendapatan umumnya untuk memenuhi kebutuhan pokok yang bukan makanan, seperti pakaian, rumah, juga kebutuhan pokok makanan atau kemiskinan relatif.
- 2) Miskin kemampuan manusiawi, adalah tidak memiliki kemampuan dasar manusiawi, seperti buta huruf, gizi buruk, usia harapan hidup yang pendek, buruk nya kesehatan seorang ibu dan rentan terhadap penyakit yang mudah di sembuhkan. Secara tidak langsung miskin kemampuan manusia adalah kekurangan akses untuk mendapatkan barang-barang kebutuhan hidup, pelayanan dan sarana infrastruktur, sanitasi, komunikasi, pendidikan, air minum, yang umumnya untuk menunjang keberlanjutan kemampuan dasar manusia.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Ibid*, hal. 122 – 124

¹⁴⁶ Pamungkas, Yudha, *Penentuan Keluarga Miskin Berbasis Masyarakat Studi di Kelurahan Kampung Jua Kecamatan Lubuk Begalung Kota Padang*, Thesis, Padang, Universitas Andalas, 2014, hal. 15.

¹⁴⁷ UNDP, *Human Development Report*, Oxford Univesity Press, New York, 2000, hal. 27.

Dalam pengukuran kemiskinan, Bank Dunia memfokuskan pada dua aspek pengukuran kemiskinan, yaitu:

- 1) Kemiskinan itu sendiri yang didefinisikan sebagai ketidakcukupan sumber daya rumah tangga atau individu atau kesanggupan memenuhi kebutuhan hari ini.
- 2) Ketidaksetaraan dalam pendistribusian penghasilan, konsumsi atau benda-benda lain yang beredar untuk kebutuhan masyarakat.¹⁴⁸

Menurut perhitungan World Bank bahwa kemiskinan parah, apabila hidup dengan penghasilan kurang dari US\$ 1 per hari, dan kemiskinan sedang hidup dengan penghasilan US\$ 2 per hari.¹⁴⁹ Selanjutnya adalah indikator yang dikemukakan oleh Sayogyo mengungkapkan bahwa :

Tingkat kemiskinan didasarkan pada jumlah rupiah pengeluaran rumah tangga yang disertakan dengan jumlah kilogram konsumsi beras per orang per tahun dibagi atas wilayah perdesaan dan perkotaan. Bagi daerah perdesaan ditetapkan atas : (a) miskin, bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 320 kg nilai tukar beras per orang per tahun; (b) miskin, bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 240 kg nilai tukar beras per orang per tahun; (c) paling miskin sekali, bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 180 kg nilai tukar beras per orang per tahun. Bagi daerah perkotaan ditetapkan atas : (a) miskin, bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 480 kg nilai tukar beras per orang per tahun; (b) miskin, bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 380 kg nilai tukar beras per orang per tahun; (c) paling miskin sekali, bila

¹⁴⁸ Bank Dunia, *World Development Report 2000/2001*, Bank Dunia Washington, D.C., 2001, hal. 58.

¹⁴⁹ The World Bank, *Era Baru Dalam Pengentasan Kemiskinan Di Indonesia*, The World Bank Office Jakarta, Jakarta, 2007, hal. xxi

pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 270 kg nilai tukar beras per orang per tahun.¹⁵⁰

c. Bentuk-Bentuk Kemiskinan

Menurut Santosa menjelaskan bahwa pada dasarnya bentuk-bentuk kemiskinan dapat dibagi menjadi dua, diantaranya adalah sebagai berikut :

1) Kemiskinan absolut

Kemiskinan yang dikaitkan dengan perkiraan tingkat pendapatan dan kebutuhan yang hanya dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang untuk hidup secara layak. Dengan demikian kemiskinan diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan orang dengan tingkat pendapatan yang dibutuhkan untuk memperoleh kebutuhan dasarnya yakni makanan, pakaian dan perumahan agar dapat menjamin kelangsungan hidupnya.

Bank dunia mendefinisikan kemiskinan absolut sebagai hidup dengan pendapatan di bawah USD \$1/hari dan kemiskinan menengah untuk pendapatan di bawah \$2/hari. Sementara itu Deklarasi Copenhagen menjelaskan kemiskinan absolut sebagai sebuah kondisi yang dicirikan dengan kekurangan parah pada kebutuhan dasar manusia, termasuk makanan, air minum yang aman, fasilitas sanitasi, kesehatan, rumah, pendidikan, dan informasi.

2) Kemiskinan relatif

Kemiskinan dilihat dari aspek ketimpangan sosial, karena ada orang yang sudah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimumnya tetapi masih jauh lebih rendah dibanding masyarakat sekitarnya (lingkungannya). Semakin besar ketimpangan antara tingkat penghidupan golongan atas dan golongan bawah maka akan semakin besar pula jumlah

¹⁵⁰ Sajogyo, *Golongan Miskin dan Partisipasi dalam Pembangunan Desa*, Prisma No. 3, Yogyakarta, 1977, hal. 49.

penduduk yang dapat dikategorikan miskin, sehingga kemiskinan relatif erat hubungannya dengan masalah distribusi pendapatan.¹⁵¹

Bentuk-bentuk kemiskinan juga dijelaskan oleh Todaro yang menyatakan bahwa :

Variasi kemiskinan di negara berkembang disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu: (1) perbedaan geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan, (2) perbedaan sejarah, sebagian dijajah oleh Negara yang berlainan, (3) perbedaan kekayaan sumber daya alam dan kualitas sumber daya manusianya, (4) perbedaan peranan sektor swasta dan negara, (5) perbedaan struktur industri, (6) perbedaan derajat ketergantungan pada kekuatan ekonomi dan politik negara lain dan (7) perbedaan pembagian kekuasaan, struktur politik dan kelembagaan dalam negeri.¹⁵²

Sementara itu menurut Nasikun yang dikutip Suryawati, menjelaskan bahwa kemiskinan dapat dibagi menjadi empat bentuk, diantaranya adalah :

- 1) Kemiskinan absolut: bila pendapatannya di bawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja.
- 2) Kemiskinan relatif: kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan.
- 3) 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.

¹⁵¹ Edi Santosa, "Dimensi Pengukuran Kemiskinan", *Dialogue* JIAKP, Vol. 2, No. 3, September 2005, hal. 868.

¹⁵² Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga*, Edisi Ke Enam, Alih Bahasa : Drs. Haris Munandar, M. A., Jakarta, PT Gelora Aksara Pratama, 1997, hal. 127.

- 4) Kemiskinan struktural: situasi miskin yang disebabkan karena 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.¹⁵³

d. Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan yang terjadi tentu perlu dikaji faktor-faktor penyebabnya. Dengan demikian akan dapat ditentukan langkah-langkah strategis yang tepat sebagai upaya penanggulangan kemiskinan. Nasikun menyoroti beberapa sumber dan proses penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu :

- 1) *Policy induces processes*: proses pemiskinan yang dilestarikan, direproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan (*induced of policy*) diantaranya adalah kebijakan antikemiskinan, tetapi realitanya justru melestarikan.
- 2) *Socio-economic dualism*: negara eks koloni mengalami kemiskinan karena pola produksi kolonial, yaitu petani menjadi marginal karena tanah yang paling subur dikuasai petani skala besar dan berorientasi ekspor.
- 3) *Population growth*: perspektif yang didasari pada teori Malthus bahwa penambahan penduduk seperti deret ukur sedang penambahan pangan seperti deret hitung.
- 4) *Recources management and the environment*: adanya unsur mismanagement sumber daya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang akan menurunkan produktivitas.
- 5) *Natural cycles and processes*: kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalnya tinggal di lahan kritis, lahan ini jika turun hujan akan terjadi banjir tetapi jika musim kemarau akan kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal dan terus-menerus.
- 6) *The marginalization of woman*: peminggiran kaum perempuan karena perempuan masih dianggap sebagai golongan kelas

¹⁵³ Chriswardani Suryawati, "Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional", *JMPK*, Vol. 08, No.03, September 2005, hal. 122.

kedua, sehingga akses dan penghargaan hasil kerja yang diberikan lebih rendah dari laki-laki.

- 7) *Cultural and ethnic factors*: bekerjanya faktor budaya dan etnik yang memelihara kemiskinan. Misalnya, pola hidup konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen raya, serta adat istiadat yang konsumtif saat upacara adat atau keagamaan.
- 8) *Exploitative intermediation*: keberadaan penolong yang menjadi penodong, seperti rentenir (lintah darat).
- 9) *Internal political fragmentation and civil strife*: suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya kuat, dapat menjadi penyebab kemiskinan.
- 10) *International processes*: bekerjanya sistem-sistem internasional (kolonialisme dan kapitalisme) membuat banyak negara menjadi semakin miskin.¹⁵⁴

Selain beberapa faktor di atas, Nasikun menjelaskan bahwa penyebab kemiskinan di masyarakat khususnya di pedesaan disebabkan oleh keterbatasan aset yang dimiliki. Aset tersebut diantaranya adalah :

- 1) *Natural assets*: seperti tanah dan air, karena sebagian besar masyarakat desa hanya menguasai lahan yang kurang memadai untuk mata pencahariannya.
- 2) *Human assets*: menyangkut kualitas sumber daya manusia yang relatif masih rendah dibandingkan masyarakat perkotaan (tingkat pendidikan, pengetahuan, keterampilan maupun tingkat kesehatan dan penguasaan teknologi).
- 3) *Physical assets*: minimnya akses ke infrastruktur dan fasilitas umum seperti jaringan jalan, listrik, dan komunikasi di pedesaan.
- 4) *Financial assets*: berupa tabungan (*saving*), serta akses untuk memperoleh modal usaha.
- 5) *Social assets*: berupa jaringan, kontak dan pengaruh politik, dalam hal ini kekuatan *bargaining position* dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1995, hal. 74.

¹⁵⁵ *Ibid*, hal. 75

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Propenas menyebutkan berdasarkan penyebabnya jenis kemiskinan adalah :

- 1) Kemiskinan kronis (*chronic poverty*) yang disebabkan :
 - a) sikap dan kebiasaan hidup masyarakat yang tidak produktif;
 - b) keterbatasan sumber daya dan keterisolasian; dan
 - c) rendahnya taraf pendidikan dan derajat kesehatan, terbatasnya lapangan kerja, dan ketidakberdayaan masyarakat
- 2) Kemiskinan sementara (*transient poverty*) yang disebabkan
 - a) Perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi krisis ekonomi;
 - b) perubahan yang bersifat musiman seperti kasus kemiskinan nelayan dan pertanian tanaman pangan; dan (3) bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan.¹⁵⁶

e. Sistem Hukum dalam Penanggulangan Kemiskinan

Model kelembagaan penanggulangan kemiskinan membutuhkan sistem hukum yang mengatur implementasi kebijakan publik yang dilakukan. Untuk itu perlu dipahami tentang sistem hukum. Membahas tentang sistem hukum, perlu dikemukakan pengertian tentang sistem terlebih dahulu. Menurut Dewey yang dikutip Salman dan Susanto memandang sebuah sistem sebagai keseluruhan yang terkait dan saling berhubungan antara bagian-bagiannya.¹⁵⁷ Hal yang sama juga dikemukakan Angell, yang berbicara tentang bagian-bagian sistem sosial dicocokkan untuk membentuk suatu keseluruhan. Demikian juga Johnson, yang mengatakan bahwa

¹⁵⁶ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)

¹⁵⁷ John Dewey, *Democracy and Education*, New York, Macmillan, Originally Published, 1916, dalam Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hal. 88

sistem merupakan sekelompok variabel-variabel yang saling ketergantungan yang disusun untuk membentuk suatu keseluruhan.¹⁵⁸

Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta mengartikan sistem sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas unsur-unsur yang satu sama lain berhubungan dan saling mempengaruhi, sehingga merupakan suatu keseluruhan yang utuh dan berarti.¹⁵⁹ Lawrence M. Friedman, ada tiga komponen sistem hukum dari perspektif ilmu sosial, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Komponen struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum.¹⁶⁰ Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur. Komponen substansi adalah norma-norma hukum maupun oleh mereka yang diatur. Komponen kultural atau budaya hukum adalah berupa ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. *Primary rules* berhubungan dengan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan oleh manusia, sedangkan *secondary rules* berhubungan dengan kaidah tentang pembuatan, perubahan, dan penerapan dari

¹⁵⁸ Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Op.Cit*, hal. 88.

¹⁵⁹ Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Badan penerbit Undip, Semarang, 2008, hal. 16.

¹⁶⁰ Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A. Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, hal 11 – 19. Lihat juga Gunter Teubner (ed.), *Dilemas of Law in the Welfare State*, New York : walter de Gruyter, 1986, hal. 13-27. Bandingkan juga dengan Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Surabaya Utama, Semarang, 2005, hal. 81-82.

primary rules. Oleh karena itu, *secondary rules* merupakan kaidah tentang (*rules about rules*)¹⁶¹ atau sebagai meta kaidah¹⁶². Kaidah-kaidah tersebut oleh H.L.A. Hart secara berturut-turut disebut *rules of recognition*, *rules of changes*, dan *rules of adjudication*.¹⁶³

Menurut John Austin, menjelaskan bahwa “*Every positive law, or every law simply and strictly so called, is set by a sovereign or a sovereign body of person, to a member or members of the independent political society where in that person or body is sovereign or supreme*”.¹⁶⁴ Artinya Setiap hukum positif dihasilkan dari pembentukan hukum, yang ditentukan secara tegas oleh yang berdaulat dan semua hukum positif dibentuk oleh yang berkuasa atau badan yang berwenang. Sebagaimana dikatakan Hans Kelsen, hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian, hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem.¹⁶⁵ Bellefroid, bahwa sistem hukum sebagai suatu rangkaian kesatuan peraturan-peraturan hukum yang disusun secara tertib menurut asas-

¹⁶¹ Charles Shamford, *The Disorder of law, A Critique of Legal Theori*. Basil Blacwell Oxford, UK, 1989, hal. 26.

¹⁶² J.J.H. Bruggink., *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie (refleksi tentang Hukum)*. alih bahasa Arief Sidharta. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 140. Lihat juga B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Filosofis dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Madar Maju, Bandung, 2000, hal. 103-105.

¹⁶³ H.L.A.Hart, *Op. Cit.*, hal. 77-96. Bandingkan Charles Shamford, *Loc. Cit*

¹⁶⁴ W. Friedmann, *Legal Theory*, Steven & Son Limited, London, 1960, hal, 212.

¹⁶⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & New York, 1973, hal. 96

asasnya.¹⁶⁶ Paul Scholten, bahwa sistem hukum merupakan kesatuan peraturan hukum, yang di dalamnya tidak ada peraturan hukum yang bertentangan dengan peraturan-peraturan hukum lainnya dari sistem itu.¹⁶⁷

Teori sistem hukum positif sebagaimana dianut kalangan positivisme hukum, menurut H.L.A. Hart, yang dimaksud dengan sistem hukum adalah kesatuan dari *primary rules* dan *secondary rules*, bahkan dikatakan “*the union of primary and secondary rules is at the centre of a legal system.*”¹⁶⁸ H.L.A. Hart: hukum sebagai sistem harus adil tanpa harus menghindari kenyataan bahwa hukum sebagai produk partikular dapat saja tidak adil.¹⁶⁹ Franz Magnis Suseno, hukum pada kenyataannya dapat saja tidak adil, tetapi hukum sebagai hukum maunya adil.¹⁷⁰ Perdebatan seputar masalah ini mungkin tidak akan pernah berakhir. Namun, harus diakui bahwa dalam kehidupan sehari-hari selalu ada kecenderungan untuk menyikapi berbagai kebijakan publik dari sudut kebaikan (*goodness*) dan keadilan (*justice*) bagi masyarakat.¹⁷¹ Menurut Andre Ata Ujan, bahwa Hukum memang harus dihadapi secara kritis karena seperti diyakini mazhab historis,

¹⁶⁶ Bellefroid, JHP, *Inleiding tot de Rehtsweetenschap in Nederlands*, Dekker & Van Vegt, Nijmegen Utrecht, 1952 dalam Riduan Syahrani, *Rangkuman Instisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal.169

¹⁶⁷ Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan B. Arief Sidharta, Alumni, Bandung, 2003, hal. 122.

¹⁶⁸ H.L.A.Hart, *The Concept of Law*, The Clarendo Press. Oxford, 1961, hal. 96

¹⁶⁹ Ibid., hal. 181-207

¹⁷⁰ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraaan Modern*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal. 81-84.

¹⁷¹ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 31.

hukum diciptakan oleh manusia demi membela kepentingan manusia. Dengan demikian, evaluasi normatif terhadap hukum menjadi tak terhindarkan.¹⁷²

Pengertian sistem hukum (*legal system*) menurut bahasa adalah suatu kesatuan hukum yang tersusun dari 3 (tiga) unsur, yaitu (1) struktur (2) substansi (3) kultur hukum.¹⁷³ Dengan demikian, jika berbicara tentang sistem hukum, ketiga unsur tersebut yang menjadi fokus pembahasannya. Struktur adalah keseluruhan lembaga-lembaga atau institusi yang berwenang membuat dan melaksanakan undang-undang.¹⁷⁴

Substansi adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Kultur hukum (*legal culture*) adalah kebiasaan, opini, cara berfikir dan cara bertindak, dari para penegak hukum dan warga masyarakat.¹⁷⁵ David

Nelken mendefinisikan *legal culture* sebagai :

... One way describing relatively stable patterns of legally oriented social behavior and attitudes. The indentifying elements of legal culture range, from facts about institutions such as the number and role of lawyers or the way judges are appointed and controlled, to various forms of behavior, such as litigation, values, apirations and mentalities. Bahwasannya budaya hukum adalah istilah untuk menggambarkan pola sikap dan perilaku sosial yang stabil yang

¹⁷² Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum : Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hal. 27.

¹⁷³ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia, Prinsip-prinsip dan Implementasi Hukum Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 84.

¹⁷⁴ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, 162.

¹⁷⁵ Natangsa Surabakti, *Filsafat Hukum*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2010, hal. 62

berorientasi pada kepatuhan hukum. Unsur-unsur budaya hukum meliputi berbagai hal seperti jumlah dan peran pengacara, mekanisme dan pengangkatan, dan pengontrolan terhadap para hakim hingga soal perilaku seperti proses peradilan atau masa hukuman penjara dan aspek-aspek lain yang lebih abstrak seperti pemikiran, data, aspirasi, dan mentalitas.¹⁷⁶

Lebih lanjut Friedmann mengatakan bahwa hukum sebagai suatu tingkah laku yang terdiri dari sistem, substansi dan budaya yang saling berkaitan.¹⁷⁷ Reformasi penegakan hukum tidak diarahkan kepada penyempurnaan materi dan aparatur hukum saja, tetapi juga berhubungan dengan pembangunan budaya hukum (*legal culture*) di seluruh lapisan masyarakat.¹⁷⁸

Konsep operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep yang berbeda yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum.¹⁷⁹ Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing, serta konsep Hans Kelsen tersebut William J. Chambliss dan Robert

¹⁷⁶ Adrian Bender, "current Linkages Between Indonesian and Dutch Law : Law, Legal Culture, Legal Style", *Makalah dalam Studium General pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang 8 Oktober 2010, hal. 3.

¹⁷⁷ Lawrence Meir Friedmann, *The Legal System*, Rusel Sage Foundation, 1975, hal. 86.

¹⁷⁸ Enny Nurbaningsih, "Rule of Law dan Perkembangannya Dalam Negara Hukum Indonesia", *Makalah*, disampaikan pada acara Rule of Law in Indonesia yang diselenggarakan oleh World Justice Project, 19 Januari 2015, hal. 3.

¹⁷⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989, Hal. 23.

B. Seidman menyusun suatu teori bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

Anthony Allotts yang dikutip Salma dan Susanto menjelaskan tentang batasan-batasan dari keefektifan hukum, dimana ada semacam kesulitan untuk mengukur mutu keefektifan tersebut. Keefektifan dan dimaksud dalam batas-batas tingkat pelaksanaan norma-norma yang sah, terdapat persoalan dalam memutuskan apakah ukuran bagi pelaksanaan yang diizinkan itu seperti juga yang diperintahkan kemampuan yang dilarang. Sumber kelemahan lain yang sama terlihat dalam kurangnya pengawasan dalam pelaksanaan norma-norma yang disebabkan tidak adanya umpan balik yang cukup dalam sistem undang-undang yang sah.¹⁸⁰ Lebih lanjut Allotts yang dikutip Salma dan Susanto menyatakan bahwa hukum tidak akan bekerja dengan baik jika tidak sesuai dengan konteks sosialnya. Dengan mencontohkan Inggris, Allotts menjelaskan bahwa penyesuaian hukum untuk merubah kondisi-kondisi sosial adalah bagian pekerjaan dari kerjanya melalui penegasan kembali batasan-batasan instrumen yang sah.¹⁸¹

¹⁸⁰ Antony Allotts, "The Effectiveness of Law", *Valparaiso University Law Review*, Vol. 15 Winter, 1981. Lihat dalam Otje Salma S, Anton F. Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hal. 97

¹⁸¹ *Ibid*

Hukum nasional¹⁸² adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, dasar dan cita hukum suatu negara. Dalam konteks ini system hukum nasional Indonesia adalah kesatuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang dibangun untuk mencapai tujuan negara yang bersumber dari Pembukaan dan Pasal-Pasal UUDNRI 1945 sebab didalam Pembukaan dan Pasal-Pasal UUDNRI 1945 itulah terkandung tujuan negara, dasar negara dan cita hukum negara Indonesia¹⁸³. Dengan demikian, maka sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti substansi, struktur dan budaya).

8. Teori Efektivitas Hukum

a. Pengertian Efektivitas Hukum

Penelitian ini akan menilai efektivitas kinerja kelembagaan penanggulangan kemiskinan sesuai kebijakan pemerintah. Untuk itu perlu dikemukakan teori efektivitas hukum. Menurut Barda Nawawi Arief, efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian/ kemujaraban, membicarakan

¹⁸² Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, hukum nasional didefinisikan sebagai hukum yang kesahihan pembentukan dan pelaksanaannya bersumber dari kekuasaan dan kewibawaan negara. Nasionalisasi hukum kadang ditempuh dengan cara unifikasi dan kodifikasi hukum yang acapkali amat berkesan mengingkari eksistensi apapun yang berbau lokal dan tradisional. Lihat Soetandyo Wignjosoebroto dalam "*Hukum : Paradigma Metode dan Dinamika Maslaahnya*". Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, hal. 301-302

¹⁸³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hal. 6

keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variabel terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.¹⁸⁴

Menurut Emerson yang dikutip Handyaningrat menyatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.¹⁸⁵ Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hidayat yang menjelaskan bahwa :“Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya”.¹⁸⁶

Menurut Mahmudi, “Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”.¹⁸⁷ Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*.

Efektivitas kinerja kelembagaan penanggulangan kemiskinan sangat dibutuhkan guna percepatan upaya penanggulangan

¹⁸⁴ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, ctk Ketiga, Citra Aditya Bandung, 2013, hal 67.

¹⁸⁵ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Haji Masagung, Jakarta, 1994, hal. 16

¹⁸⁶ Hidayat, *Teori Efektifitas Dalam Kinerja Karyawan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1986, hal. 2

¹⁸⁷ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP AMP. YKPN, Yogyakarta, 2005, hal. 92

kemiskinan. Lembaga yang dibentuk pemerintah harus dapat bekerja secara efektif agar program-program yang telah disusun dan direncanakan berjalan secara optimal. Hal ini sesuai dengan pendapat Siagian bahwa :

Efektifitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektifitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektifitasnya.¹⁸⁸

Soekanto berpendapat tentang efektivitas hukum bahwa :

Salah satu fungsi hukum baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku teratur adalah membimbing perilaku manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif.¹⁸⁹

Pendapat di atas menekankan bahwa efektivitas hukum tercermin dari ketaatan atau kepatuhan pada hukum. Efektivitas ditinjau dari sisi hukum menurut Ali menjelaskan bahwa :

Pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah

¹⁸⁸ Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal. 24.

¹⁸⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cet. Ke-10, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 26

efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.¹⁹⁰

Salim dan Nurbani menjelaskan bahwa “ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif”.¹⁹¹

b. Ukuran Efektivitas Hukum

Martani dan Lubis menjelaskan bahwa pengukuran efektivitas ada tiga pendekatan yang dapat digunakan, diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Pendekatan Sumber (*resource approach*) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun nonfisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
- 2) Pendekatan proses (*process approach*) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
- 3) Pendekatan sasaran (*goals approach*) dimana pusat perhatian pada *output*, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (*output*) yang sesuai dengan rencana.¹⁹²

¹⁹⁰ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 375

¹⁹¹ Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edisi Pertama, ctk Kesatu, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hal. 375

¹⁹² Martani. H dan Lubis. H., *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia, Jakarta, 1987, hal. 55.

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soekanto, “ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum”.¹⁹³ Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.¹⁹⁴

Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni :

1) Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.¹⁹⁵

2) Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau

¹⁹³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal. 7

¹⁹⁴ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal. 57

¹⁹⁵ *Ibid*, hal. 8

penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.¹⁹⁶

3) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.¹⁹⁷

4) Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.¹⁹⁸

5) Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang

¹⁹⁶ *Ibid*, hal. 21

¹⁹⁷ *Ibid*, hal. 37

¹⁹⁸ *Ibid*, hal. 45

mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.¹⁹⁹

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum.²⁰⁰ Hukum dapat efektif kalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat.²⁰¹ Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.²⁰²

Raharjo mengemukakan faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain adalah :

- 1) Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- 2) Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.

¹⁹⁹ *Ibid*, hal. 52

²⁰⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 84.

²⁰¹ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 98.

²⁰² Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1986, hal. 115

- 3) Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- 4) Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitor) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).
- 5) Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- 6) Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- 7) Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- 8) Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- 9) Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut. j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.²⁰³

c. Syarat Efektivitas Hukum

Membashasa syarat efektivitas hukum, Taneko berpendapat bahwa :

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam

²⁰³ Satjipto Rahardjo, *Efektivitas Hukum Dan Peranan Saksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hal. 376

tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book* dan *law in action*.²⁰⁴

Menurut Anthoni Allot sebagaimana dikutip Salim dan Nurbani menjelaskan bahwa :

Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.²⁰⁵

Menurut Achmad Ali yang dikutip Salim dan Nurbani mengemukakan bahwa keberlakuan hukum dapat efektif apabila :

- 1) Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
- 2) Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum
- 3) Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum.
- 4) Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur.
- 5) Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.²⁰⁶

²⁰⁴ Soleman B Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press , Jakarta, 1993, hal 47-48.

²⁰⁵ Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Op.Cit*, hal. 303

²⁰⁶ *Ibid*, hal. 308.

Pandangan lain tentang efektivitas hukum oleh Clarence J Dias mengatakan bahwa :

An effective legal sytem may be describe as one in which there exists a high degree of congruence between legal rule and human conduct. Thus and effective legal sytem will be characterized by minimal dispartiti between the formal legal system and the operative legal system is secured by :

- 1) *The intelligibility of it legal system.*
- 2) *High level public knowlege of the conten of the legal rules*
- 3) *Efficient and effective mobilization of legal rules:*
 - a) *A committed administration and.*
 - b) *Citizen involvement and participation in the mobilization process*
- 4) *Dispute sattelment mechanisms that are both easily accessible to the public and effective in their resolution of disputes and*
- 5) *A widely shere perception by individuals of the effectiveness of the legal rules and institutions.*²⁰⁷

Pendapat Clarence J. Dias di atas dijelaskan oleh Guntarto bahwa terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:

- 1) Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
- 2) Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
- 3) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.
- 4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga

²⁰⁷ Clarence J. Dias, "Research on Legal Service And Poverty: its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries", *Washington University Law Quarterly*, Vol. 1975 : 147, 1975, hal. 150

masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.

- 5) Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.²⁰⁸

9. Teori Kelembagaan

Teori kelembagaan digunakan sebagai dasar analisis revitalisasi kelembagaan Bappeda selaku *leading sector* penanggulangan kemiskinan. Pembahasan tentang kelembagaan serta penyusunan struktur organisasi lembaga penanggulangan kemiskinan membutuhkan dasar teori kelembagaan ini.

a. Pengertian Kelembagaan

Penelitian ini membahas tentang kelembagaan penanggulangan kemiskinan. Untuk itu perlu dikemukakan teori tentang kelembagaan berdasarkan pendapat para ahli. Menurut Purwaka, menjelaskan bahwa kelembagaan dalam pengertian sederhana dapat diartikan sebagai hal ikhwal tentang lembaga, baik lembaga eksekutif (pemerintah), lembaga judikatif (peradilan), lembaga legislatif (pembuat undang-undang), lembaga swasta maupun lembaga masyarakat.²⁰⁹ Lebih lanjut Purwaka menjelaskan tentang hal penting tentang lembaga tersebut meliputi :

²⁰⁸ Marcus Priyo Gunarto, *Kriminalisasi dan Penalisisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hal. 71

²⁰⁹ Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan P3A*, LP3ES, Jakarta, 2008, hal. 12.

- 1) Landasan hukum kelembagaan yang terdiri dari seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tujuan yang hendak dicapai, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, serta kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga dalam rangka mencapai tujuan;
- 2) Tujuan yang hendak dicapai, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan landasan hukum yang rasional;
- 3) Keberadaan atau eksistensi dari kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum dengan argumentasi yang rasional;
- 4) Sarana dan prasarana untuk melaksanakan kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi rasional;
- 5) Sumberdaya manusia yang dibutuhkan sebagai pelaksana kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum serta dengan argumentasi yang rasional;
- 6) Sumberdaya manusia memiliki kemampuan untuk menentukan tingkat keberhasilan dari pelaksanaan kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga;
- 7) Mekanisme atau kerangka kerja dari pelaksanaan kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi yang rasional;
- 8) Jejaring kerja antar lembaga sebagaimana dapat dipahami melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi yang rasional; dan
- 9) Hasil kerja dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi yang rasional.²¹⁰

Hal penting tentang lembaga pertama sampai dengan keenam merupakan aspek statik (*static aspects*) dari kelembagaan yang disebut tata kelembagaan, sedangkan hal penting tentang lembaga ketujuh, kedelapan dan kesembilan merupakan aspek dinamik (*dynamic*

commit to user

²¹⁰ *Ibid*, hal. 13

aspects) dari kelembagaan yang disebut sebagai kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan.²¹¹

b. Konsep Hukum Kelembagaan Negara

Konsep hukum kelembagaan Negara perlu diungkapkan agar diketahui dasar dalam melakukan revitalisasi suatu lembaga yang ditetapkan oleh Negara. Asshiddiqie mengungkapkan bahwa dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal.²¹² Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.²¹³

Pendapat G. Jellineck yang dikutip Nurmawati, dkk., menjelaskan bahwa :

²¹¹ Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, CV. Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta, 1999, hal. 39.

²¹² Jimly Asshiddiqie (1), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 1

²¹³ Stephen P. Robbins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990, hal. 81

Dari segi landasan yuridis pembentukan lembaga negara, maka ada lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi (UUD) dan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain, bahkan dengan keputusan kepala negara. Karena itu, pemahaman mengenai konsep lembaga negara berdasarkan pada fungsi klasik dari Negara menurut teori trias politika telah bergeser pada peran negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara aktual.²¹⁴

Dalam kaitan dengan kelembagaan negara, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa “pengertian tentang lembaga negara tidak dapat dibatasi hanya kepada lembaga-lembaga negara dalam pengertian yang lazim.²¹⁵ Tetapi meliputi pula lembaga negara dalam arti yang luas, yaitu “lembaga apa saja yang bukan termasuk katagori lembaga masyarakat (*institutions of civil society*) ataupun badan-badan usaha (*market institutions*).²¹⁶

Menurut Gerry Stoker yang dikutip Asshiddiqie menjelaskan bahwa :

“both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline.”²¹⁷

²¹⁴ Made Nurmawati, I Nengah Suantra, dan Luh Gde Astaryani, *Hukum Kelembagaan Negara*, Fakultas Hukum Unud, Denpasar, 2017, hal. 5

²¹⁵ Jimly Asshiddiqie (2), *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 31.

²¹⁶ *Ibid*, hal. vii

²¹⁷ Jimly Asshiddiqie (1), *Op.Cit*, hal. 7.

Pendapat di atas dapat diartikan bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya. Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan organisasi pemerintahan dapat disesuaikan dengan kondisi yang ada.

c. Mekanisme Kelembagaan

Purwaka menjelaskan bahwa “mekanisme kelembagaan adalah tata kelembagaan dalam keadaan bekerja atau bergerak. Oleh karena itu mekanisme kelembagaan bersifat dinamis, sedang tata kelembagaan bersifat statis”.²¹⁸ Lebih lanjut Purwaka menjelaskan bahwa tata kelembagaan terdiri dari:

- 1) Kapasitas potensial (*potensial capacity*), yaitu kemampuan potensial dari tata kelembagaan yang harus dipenuhi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk dapat mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Kapasitas potensial mencakup:
 - (a) Perumusan landasan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diberlakukan sebagai aturan main kelembagaan;

²¹⁸ Purwaka, *Op.Cit*, hal. 16

- (b) Penetapan tujuan, perumusan strategi, untuk mencapai tujuan, dan perumusan pedoman untuk melaksanakan strategi, serta perumusan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan dari unsur-unsur kelembagaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - (c) Penempatan sejumlah sumberdaya manusia yang berkualitas untuk mencapai tujuan yang dibutuhkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
 - (d) Penempatan sumberdaya yang berkualitas untuk mencapai tujuan yang dibutuhkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Daya dukung (*carrying capacity*), yaitu kemampuan tata kelembagaan untuk mendukung suatu aktivitas tertentu dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Daya dukung kelembagaan meliputi :
- (a) Upaya penafsiran dan penalaran terhadap utaian tugas pokok dan fungsi, dan landasan hukum kelembagaan yang berlaku, serta usaha pemberian argumentasi yang rasional terhadap hasil penafsiran dan penalaran tersebut;
 - (b) Penempatan sejumlah sumberdaya manusia sesuai dengan kualifikasi berdasarkan hasil penafsiran, penalaran dan pemberian argumentasi yang rasional;
 - (c) Penempatan sejumlah sumberdaya buatan sesuai dengan kualifikasi berdasarkan hasil penafsiran, penalaran dan pemberiagn argumentasi yang rasional; dan
 - (d) Pemberian beban tugas pokok dan fungsi sesuai dengan kapasitas terpasang atau kapasitas sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan yang ditempatkan, serta tujuan yang ingin dicapai.
- 3) Daya tampung (*absorptive capacity*), yaitu kemampuan menyerap dan/atau mengantisipasi setiap perubahan lingkungan yang terjadi tanpa harus mengubah jati diri kelembagaan yang sudah ada. Daya tampung disebut juga daya lentur kelembagaan meliputi:
- (a) Upaya penafsiran dan penalaran terhadap perubahan lingkungan yang terjadi, serta pemberian argumentasi yang rasioanal terhadap hasil penafsiran dan penalaran tersebut; dan
 - (b) Upaya penyesuaian, penyeselarasan dan penyesuaian antara kondisi kelembagaan yang ada (*existing condition*) dan perubahan lingkungan kelembagaan.

Kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan yang merupakan tata kelembagaan dalam keadaan bergerak atau bekerja menurut Purwaka meliputi :

- 1) Kapasitas potensial mekanisme kelembagaan untuk melakukan dan mengembangkan komunikasi, interaksi dan jejaring kerja kelembagaan, baik yang bersifat internal maupun eksternal, sebagai perwujudan dari oprasionalisasi kapasitas potensial tata kelembagaan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung kelembagaan;
- 2) Operasionalisasi dan optimalisasi daya dukung kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi;
- 3) Operasionalisasi dan optimalisasi daya dukung kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan dalam mengantisipasi setiap perubahan yang terjadi yang berdampak pada organisasi kelembagaan; dan
- 4) Optimalisasi sisa tata kelembagaan yang belum dikonversikan menjadi mekanisme kelembagaan melalui upaya penafsiran, penalaran dan argumentasi rasional untuk didaya gunakan menjadi kapasitas potensial, daya dukung dan daya tampung dalam kerangka interaksi kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan yang dinamis.²¹⁹

Menurut Purwaka kapasitas yang harus ada dalam tata kelembagaan harus dituangkan dalam wujud sebagai berikut:

- 1) Visi, misi, tujuan dan objek;
- 2) Bentuk lembaga;
- 3) Struktur organisasi;
- 4) Uraian tugas pokok dan fungsi;
- 5) Kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia yang diperlukan; dan
- 6) Kualitas dan kuantitas sumberdaya buatan yang diperlukan.²²⁰

²¹⁹ *Ibid*, hal. 17

²²⁰ *Ibid*, hal. 18

Keberlanjutan suatu kegiatan yang mensyaratkan pentingnya partisipasi banyak pihak, mutlak memerlukan kerangka hukum (*legal framework*), agar segala sesuatunya berjalan sesuai dengan aturan yang ditetapkan. Berkaitan dengan kerangka hukum, perlu diperhatikan pentingnya struktur hukum (*legal structure*), pelaksanaan mandat hukum (*legal mandate*) dan penegakan hukum (*legal enforcement*).²²¹

d. Struktur Organisasi

Penelitian ini akan menganalisis struktur organisasi kelembagaan penanggulangan kemiskinan pada Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Untuk itu perlu dikemukakan teori tentang struktur organisasi. Menurut Hasibuan struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi kedudukan, dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggung jawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi.²²² Pengertian lain dari struktur organisasi dapat diartikan sebagai kerangka kerja formal organisasi yang dengan kerangka itu tugas-tugas pekerjaan dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan.²²³

²²¹ *Ibid.*

²²² Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hal. 128.

²²³ Robbins, S dan Coulter, M., *Manajemen*, Edisi Kedelapan, PT. Indeks: Jakarta, 2007, hal. 284

Stoner dan Wengell yang dikutip Siswanto, mengemukakan adanya empat elemen yang berguna untuk menganalisis struktur organisasi sebagai berikut :

- 1) Spesialisasi aktivitas (*Specialization of activities*)
Spesialisasi aktivitas mengacu pada spesialisasi tugas-tugas individual dan kelompok kerja dalam organisasi (pembagian kerja) dan pengaturan-pengaturan tugas-tugas tersebut menjadi satuan-satuan kerja (departementasi). Didalam sebuah organisasi pembagian tugas pekerjaan adalah keharusan mutlak, tanpa itu kemungkinan terjadinya tumpang tindih sangat besar. Pembagian tugas pekerjaan pada akhirnya akan menghasilkan departemen-departemen terkecil dalam organisasi (departementalisasi) merupakan dasar yang digunakan untuk mengelompokkan sejumlah pekerjaan menjadi satu kelompok.
- 2) Standarisasi aktivitas (*Standardization of activities*)
Standardisasi kegiatan merupakan prosedur yang digunakan organisasi untuk menjamin kelayakdugaan (*predictability*) aktivitasnya. Menstandarisasi berarti menjadikan kegiatan pekerjaan seragam dan taat azas.
- 3) Koordinasi aktivitas (*Coordination of activities*)
Koordinasi aktivitas yaitu proses dalam mengintegrasikan seluruh aktivitas dan fungsi-fungsi sub organisasi dari berbagai departemen atau bagian dalam organisasi, untuk menciptakan keserasian gerak langkah unit-unit yang ada dalam pencapaian tujuan organisasi secara efektif dan efisien.
- 4) Sentralisasi dan Desentralisasi pengambilan keputusan (*Centralization and Decentralization of decision making*)
Sentralisasi dan desentralisasi pengambilan keputusan mengacu pada lokasi otoritas pengambilan keputusan. Dalam struktur organisasi yang di sentralisasi, keputusan diambil pada tingkat tinggi oleh manajer puncak, atau bahkan oleh seorang saja. Dalam struktur yang didesentralisasikan, gaya pengambilan keputusan

commit to user

dibagi diantara para bawahan pada hirarki manajemen menengah dan bawah.²²⁴

e. Bentuk Struktur Organisasi

Bentuk struktur organisasi pada umumnya berbeda-beda serta memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing. Berdasarkan hubungan yang ada pada organisasi menurut Hasibuan terdapat lima jenis bentuk struktur utama organisasi, bentuk struktur organisasi tersebut dapat dibedakan sebagai berikut :

- 1) Bentuk Organisasi Lini (*Line Organization*)
Organisasi lini ini diciptakan oleh Henry Fayol, dalam tipe organisasi lini terdapat garis wewenang, kekuasaan yang menghubungkan langsung secara vertikal dari atasan ke bawahan.

Ciri-ciri organisasi lini adalah :

- a) Organisasinya relatif kecil dan sederhana.
- b) Hubungan antara atasan dengan bawahan masih bersifat langsung melalui garis wewenang terpendek.
- c) Pucuk pimpinan biasanya pemilik perusahaan dan merupakan satu-satunya sumber kekuasaan, keputusan dan kebijakan dari organisasi.
- d) Jumlah karyawan relatif sedikit dan saling mengenal.
- e) Tingkat spesialisasinya belum begitu tinggi dan alat-alatnya tidak beraneka macam.
- f) Pucuk pimpinan merupakan satu-satunya sumber kekuasaan, keputusan, dan kebijaksanaan dari organisasi.
- g) Masing-masing kepala unit mempunyai wewenang dan tanggung jawab penuh atas segala bidang pekerjaan yang ada didalam unitnya.²²⁵

Keunggulannya :

²²⁴ Bejo Siswanto, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia pendekatan Administratif dan Operasional*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hal. 90

²²⁵ Malayu S.P. Hasibuan, *Op.Cit*, hal. 150

- a) Kesatuan pimpinan dan azas kesatuan komando tetap dipertahankan sepenuhnya.
- b) Garis komando dan pengendalian tugas, tidak mungkin terjadi kesimpang siuran karena pimpinan langsung berhubungan dengan karyawan.
- c) Proses pengambilan keputusan, kebijaksanaan, dan instruksi-instruksi berjalan cepat.
- d) Pengawasan melekat (waskat) secara ketat terhadap kegiatan-kegiatan karyawan dapat dilaksanakan.
- e) Kedisiplinan dan semangat kerja karyawan umumnya baik.
- f) Koordinasi relatif mudah dilaksanakan.
- g) Rasa solidaritas dan *esprit de crop* para karyawan pada umumnya tinggi, karena masih saling mengenal.²²⁶

Kelemahannya :

- a) Tujuan pribadi pucuk pimpinan dan tujuan organisasi seringkali tidak dapat dibedakan.
 - b) Adanya kecenderungan pucuk pimpinan bertindak secara otoriter/diktator.
 - c) Maju mundurnya organisasi bergantung kepada kecakapan pucuk pimpinan saja, karena wewenang menetapkan keputusan, kebijaksanaan, dan pengendalian dipegang sendiri.
 - d) Organisasi secara keseluruhan terlalu bergantung pada satu orang.
 - e) Kaderisasi dan pengembangan bawahan kurang mendapatkan perhatian, karena mereka tidak diikutsertakan dalam perencanaan, pengambilan keputusan, dan pengendalian.
 - f) Rencana, keputusan, kebijaksanaan dan pengendalian relatif kurang baik, karena adanya keterbatasan (limits factor) manusia.²²⁷
- 2) Bentuk Organisasi Lini dan Staf (*Line and staff organization*)
 Bentuk organisasi lini dan staf pada dasarnya merupakan kombinasi dari organisasi lini dan organisasi fungsional. Asas kesatuan komando tetap dipertahankan dan pelimpahan wewenang berlangsung secara vertikal dari pucuk pimpinan kepada pimpinan dibawahnya. Pucuk pimpinan tetap sepenuhnya berhak menetapkan keputusan, kebijaksanaan, dan merealisasikan tujuan perusahaan. Dalam membantu kelancaran tugas pimpinan, ia mendapat bantuan dari para staf. Tugas para staf hanya memberikan bantuan, pemikiran saran-

²²⁶ *Ibid*, hal. 151

²²⁷ *Ibid*.

saran, data, informasi, dan pelayanan kepada pimpinan sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan keputusan dan kebijaksanaannya.²²⁸

Ciri-ciri organisasi lini dan staf :

- a) Pucuk pimpinan hanya satu orang dan dibantu oleh para staf.
- b) Terdapat dua kelompok wewenang, yaitu wewenang lini dan wewenang staf.
- c) Kesatuan perintah tetap dipertahankan, setiap atasan mempunyai bawahan tertentu dan setiap bawahannya hanya mempunyai seorang atasan langsung.
- d) Organisasinya besar, karyawannya banyak dan pekerjaannya bersifat kompleks.
- e) Hubungan antara atasan dengan para bawahannya tidak bersifat langsung.
- f) Pimpinan dan para karyawan tidak semuanya saling mengenal.
- g) Spesialisasi yang beraneka ragam diperlukan dan digunakan secara optimal.²²⁹

Keunggulannya :

- a) Asas kesatuan pimpinan tetap dipertahankan, sebab pimpinan tetap berada dalam satu tangan saja.
- b) Adanya pengelompokan wewenang, yaitu wewenang lini dan wewenang staf.
- c) Adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas antara pimpinan, staf dan pelaksana.
- d) Pimpinan mempunyai bawahan tertentu, sedang bawahan hanya mempunyai seorang atasan tertentu saja.
- e) Bawahan hanya mendapat perintah dan memberikan tanggung jawab kepada seorang atasan tertentu saja.
- f) Pelaksanaan tugas-tugas pimpinan relatif lebih lancar, karena mendapat bantuan data, informasi, saran-saran, dan pemikiran para stafnya.
- g) Asas *the right man in the right place* lebih mudah dilaksanakan.
- h) Organisasi ini fleksibel dan luwes, karena dapat diterapkan pada organisasi besar maupun kecil, organisasi perusahaan maupun organisasi sosial.
- i) Kedisiplinan dan moral karyawan tinggi, karena tugas-tugasnya sesuai dengan keahliannya.

²²⁸ *Ibid*, hal. 153

²²⁹ *Ibid*, hal. 154

- j) Keuntungan dari spesialisasi dapat diperoleh seoptimal mungkin.
- k) Koordinasi relatif mudah dilaksanakan, karena sudah ada pembagian tugas yang jelas.
- l) Bakat karyawan yang berbeda-beda dapat dikembangkan, karena mereka bekerja sesuai dengan kecakapan dan keahliannya.
- m) Perintah dan pertanggungjawaban melalui garis vertikal terpendek.²³⁰

Kelemahannya :

- a) Kelompok pelaksana sering bingung untuk membedakan perintah atau bantuan nasihat.
 - b) Solidaritas dan *esprit de corp* karyawan kurang, karena tidak saling mengenal.
 - c) Persaingan kurang sehat sering terjadi, sebab setiap unit atau bagian menganggap tugas-tugasnya yang terpenting.²³¹
- 3) Bentuk Organisasi Fungsional.
Diciptakan oleh F.W. Taylor, bentuk organisasi ini disusun berdasarkan sifat dan macam pekerjaan yang harus dilakukan. Pada tipe organisasi ini, masalah pembagian kerja mendapat perhatian yang sungguh-sungguh, pembagian kerja didasarkan pada “spesialisasi” yang sangat mendalam dan setiap pejabat hanya mengerjakan suatu tugas atau pekerjaan sesuai dengan spesialisasinya.²³²

Ciri-ciri organisasi fungsional :

- a) Pembagian tugas secara tegas dan jelas dapat dibedakan.
- b) Bawahan akan menerima perintah dari beberapa orang atasan.
- c) Penempatan pejabat berdasarkan spesialisasinya.
- d) Koordinasi menyeluruh biasanya hanya diperlukan pada tingkat atas.
- e) Terdapat dua kelompok wewenang, yaitu lini dan fungsional.²³³

Keunggulannya :

- a) Spesialisasi karyawan dapat dikembangkan dan dimanfaatkan secara optimal.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid*, hal. 155

²³² *Ibid*, hal. 157

²³³ *Ibid.*

- b) Keuntungannya adanya spesialisasi dapat diperoleh seoptimal mungkin.
- c) Para karyawan akan terampil dibidangnya masing-masing.
- d) Efisiensi dan produktivitas dapat ditingkatkan.
- e) Solidaritas, moral dan kedisiplinan karyawan yang mengerjakan pekerjaan yang sama tinggi.
- f) Direktur Utama tugasnya ringan, karena para direkturnya adalah spesialis dibidangnya masing-masing.²³⁴

Kelemahannya :

- a) Para bawahan sering bingung karena mendapat perintah dari beberapa atasan.
 - b) Pekerjaan kadang-kadang sangat membosankan karyawan.
 - c) Para karyawan sulit mengadakan alih tugas (*tour of duty* = *tour of area*), akibat spesialisasi yang mendalam, kecuali mengikuti pelatihan terlebih dahulu.
 - d) Karyawan terlalu mementingkan bidangnya atau spesialisasinya, sehingga koordinasi secara menyeluruh sulit dilakukan.
 - e) Sering terjadi solidaritas kelompok yang berlebihan, sehingga dapat menimbulkan pengkotak-kotakkan ikatan karyawan yang sempit.²³⁵
- 4) Bentuk Organisasi Lini, Staf dan Fungsional.
Merupakan kombinasi dari organisasi lini, lini dan staf, dan fungsional, biasanya diterapkan pada organisasi besar serta kompleks. Pada tingkat Dewan Komisaris (*board of director*) diterapkan tipe organisasi lini dan staf, sedangkan pada tingkat middle manager diterapkan tipe organisasi fungsional. Organisasi ini dilakukan dengan cara menggabungkan kebaikan dan menghilangkan kelemahan dari ketiga tipe organisasi tersebut.²³⁶
- 5) Bentuk Organisasi Komite.
Suatu organisasi yang masing-masing anggota mempunyai wewenang yang sama dan pimpinannya kolektif. Organisasi komite (*panitia* = *committees organization*) mengutamakan pimpinan, artinya dalam organisasi ini terdapat pimpinan “kolektif presidium/*plural executive*” dan komite ini bersifat manajerial. Komite dapat juga bersifat formal atau informal, komite-komite itu dapat dibentuk sebagai suatu bagian dari

²³⁴ *Ibid*, hal. 158

²³⁵ *Ibid*, hal. 159

²³⁶ *Ibid*, hal. 161

struktur organisasi formal, dengan tugas-tugas dan wewenang dibagikan secara khusus.²³⁷

Ciri-ciri organisasi komite :

- a) Pembagian tugasnya jelas dan tertentu.
- b) Wewenang semua anggota sama besarnya.
- c) Tugas pimpinan dilaksanakan secara kolektif dan tanggung jawabnya pun secara kolektif.
- d) Para pelaksana dikelompokkan menurut bidang/komisi tugas tertentu yang harus dilaksanakan dalam bentuk gugus tugas (*task force*).
- e) Keputusan merupakan keputusan semua anggotanya.²³⁸

Keunggulannya :

- a) Keputusan yang diambil relatif lebih baik, karena diputuskan oleh beberapa orang.
- b) Kecenderungan untuk bertindak secara otoriter/diktator dapat dicegah.
- c) Pembinaan dan partisipasi dapat ditingkatkan.²³⁹

Kelemahannya :

- a) Penanggung jawab keputusan kurang jelas, sebab keputusan merupakan keputusan bersama.
- b) Waktu untuk mengambil keputusan lama dan biayanya besar.
- c) Adanya tirani mayoritas yang dapat memaksakan keinginannya melalui voting suara.²⁴⁰

10. Teori Desentralisasi Asimetris

Pencapaian hasil upaya penanggulangan pada masing-masing daerah sangat beragam. Untuk itu pada daerah dengan kondisi khusus yaitu tingkat kemiskinan tinggi perlu memperoleh otoritas khusus dalam penanggulangan kemiskinan. Teori desentralisasi asimetris ini digunakan

²³⁷ *Ibid*, hal. 162

²³⁸ *Ibid*, hal. 163

²³⁹ *Ibid*.

²⁴⁰ *Ibid*, hal. 164

sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan kemiskinan pada daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut paham desentralisasi. Adanya pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan wujud pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Menurut Devas yang dikutip Rasyidin, desentralisasi adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/ lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/ dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu pula.²⁴¹

Ni'matul Huda menjelaskan, terdapat beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam mendesain konsep desentralisasi; pertama, konsep desentralisasi harus dibangun dengan mengintegrasikan empat aspek utama, yaitu : struktur, fungsi, lingkungan struktur (internal dan eksternal), serta aspek perilaku aktor dalam struktur. Kedua, eksistensi desentralisasi harus dimaknai hanya sebagai “salah satu alat” untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat (*social welfare*). Ketiga, definisi operasional dari desentralisasi harus dirumuskan secara jelas. Keempat, tujuan desentralisasi harus dirancang berdasarkan

²⁴¹ Rasyidin, “Penerapan Desentralisasi Asimetris Pasca MoU Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik Di Provinsi Aceh”, *Al Ijtima’i*, Vol. 1 No. 1, 2015, hal. 3

kerangka kerja ekonomi-politik (*political economy frame-work*), dan disertai dengan ukuran-ukuran yang jelas.²⁴²

Desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat kepada daerah.²⁴³ Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).²⁴⁴ Sehingga dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.²⁴⁵ Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah bersangkutan.²⁴⁶

Menurut Said yang dikutip Rasyidin, desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan diluar ketentuan umum dan khusus.

²⁴² Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hal. 100

²⁴³ Syaukani HR, Affan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 172

²⁴⁴ Ni'Matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 89

²⁴⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Ke Empat, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hal. 174

²⁴⁶ Moch.Kusnardi, dan Saragih, R. Bintang, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008, hal. 208.

sedangkan di level kabupaten/kota sudah terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Desentralisasi asimetris dapat menjadi trobosan akan kebuntuan mekanisme formal.²⁴⁷

Desentralisasi asimetris memberikan ruang gerak kepada pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya. Menurut pendapat Danastri yang dikutip Rasyidin, menjelaskan bahwa :

Perbedaan desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan tingkat keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu pemerintahan (negara bagian/daerah), dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pada pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”. Sementara pada pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal *possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Khusus mengenai pola asimetris Tarlton menekankan “*In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interests from those of any other state or the system considered as a whole.*”²⁴⁸

Krismiati dkk., menjelaskan bahwa desentralisasi asimetrik dipahami sebagai sebuah kondisi dimana daerah pada tingkat tanggung jawab geografis yang sama memiliki kewenangan berbeda sebagai akibat adanya kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang berbeda-

²⁴⁷ Rasyidin, *Op.Cit*, hal. 4

²⁴⁸ *Ibid*, hal. 4 – 5

beda.²⁴⁹ Richard M. Bird yang dikutip oleh Krismiyati menjelaskan bahwa desentralisasi asimetris berhubungan dengan pemberian atau transfer pada dosis yang berbeda dengan didasarkan atas kondisi dan kebutuhan dari masing-masing daerah bersangkutan. Model ini dibuat dengan maksud untuk menjawab persoalan tentang kebutuhan spesifik daerah dalam proses desentralisasi dimana daerah-daerah tertentu terdapat kelompok-kelompok penduduk yang dianggap berbeda dari mayoritas penduduk daerah tersebut, dilihat dari aspek etnik, bahasa dan bahkan sejarahnya.²⁵⁰

Membahas teori desentralisasi asimetris, Ni'Matul Huda mengemukakan pendapatnya bahwa :

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintah lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintahan nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktikkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Gunie, dan Bosque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.²⁵¹

²⁴⁹ Tasrin, Krismiyati dkk., *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris*, PKP2A I LAN, Bandung, 2012, hal. 12.

²⁵⁰ Richard M. Bird, *Desentralisasi Fiskal Di Negara-Negara Berkembang*, (Terjemahan), PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, dalam Krismiyati, dkk, *Op.Cit*, hal. 13

²⁵¹ Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 63

Veljanovski yang dikutip oleh Krismiyati menjelaskan tentang 3 (tiga) jenis asimetri dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu *political asymmetry*, *administrative asymmetry* dan *fiscal asymmetry*. *Political asymmetry*, diterapkan terutama untuk alasan non ekonomi dan alasan politik di sebuah negara dimana didalamnya terdapat unit-unit lokal dengan kapasitas yang berbeda-beda atau berbeda dalam hal tanggungjawabnya; sementara *administrative asymmetry* dapat dicapai melalui kesepakatan antara pusat dan daerah dimana kapasitas disetujui dengan mempertimbangkan kapasitas administratif dari kekuasaan lokal; dan *fiscal asymmetry*, dalam konteks kedua model sebelumnya harus diikuti dengan dimensi finansial. Perbedaan perlakuan fiskal ini dapat meliputi perbedaan dalam hal: penerimaan pajak, tugas tanggung jawab yang berbeda antar unit lokal di bidang belanja daerah, otorisasi untuk penerimaan non pajak (pinjaman, hibah, obligasi) dan lain-lain.²⁵²

Pratikno, dkk menjelaskan bahwa desentralisasi asimetris terbagi atas beberapa model sebagai berikut :

a. Model Asimetris Penuh.

Setiap daerah diperlukan secara berbeda-beda karena mengasumsikan adanya pluralisme yang sangat ekstrem yang harus direspon pemerintah nasional. Level daerah yang didefinisikan sebagai asimetris juga tidak sama, sangat ditentukan entitas daerah seperti apa asimetris diberikan. Model ini memang bisa menjawab keragaman daerah, namun juga berpotensi menghasilkan anarkisme

commit to user

²⁵² Tasrin, Krismiyati dkk., *Loc.Cit.*

dalam hubungan pusat daerah. Prasyarat pengembangan model ini adalah kapasitas nasional yang sangat kuat dalam supervise desentralisasi.

- b. Model Asimetris Berbasis Kategori Kemajuan Sosial Ekonomi
Kawasan-kawasan yang ada dijustifikasi secara berbeda dengan mempertimbangkan beberapa ukuran, misalnya ukuran-ukuran yang bersifat teknokratis, dengan memperhatikan aspek-aspek sosial dan ekonomi tertentu. Secara lebih umum, pendefinisian model ini bisa berangkat dari ukuran-ukuran pembangunan dengan membedakan antara kawasan yang tertinggal. Dalam konteks Indonesia, perbedaan perlakuan atas kawasan perbatasan dan kepulauan misalnya, akan bisa menjadi pertimbangan atas bentuknya asimetris yang akan dikembangkan. Pengembangan model ini akan menjadi jawaban untuk pengembangan kawasan dengan kemajuan ekonomi dan persoalan urbanisasi yang sangat advanced.
- c. Model Kombinasi Antara Otonomi Khusus dan Otonomi Reguler
Model yang sangat jamak ditemui adalah otonomi khusus sebagai solusi untuk menyelesaikan ketegangan antara pemerintah nasional dengan sub nasional yang mengarah ke gerakan-gerakan pemisahan diri (*secession*) atau dikarenakan karakter daerah yang sangat spesifik. Model ini selanjutnya menghasilkan bentuk desentralisasi yang bersifat reguler bagi mayoritas daerah, dan bentuk khusus untuk daerah-daerah tertentu.²⁵³

Indonesia memiliki keragaman etnik dan budaya pada setiap daerahnya, sehingga masing-masing daerah memiliki karakteristik sendiri.

Negara Indonesia menganut sistem negara kesatuan yang mengandung pengertian bahwa pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit

²⁵³ Pratikno, dkk., "Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi, Jurusan Politik dan Pemerintahan", *Hasil Penelitian*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010, hal. 139

pemerintahan yang dibentuk dan berada dibawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity of command*).²⁵⁴

Konstitusional Indonesia mempunyai landasan kuat untuk menerapkan desentralisasi asimetris, salah satu hal penting yang perlu dicatat ialah adanya ruang pengaturan desentralisasi asimetris ruang keistimewaan daerah tetap ada dan dijamin dalam konstitusi. Tuntutan adanya daerah istimewa selalu bermula dari tuntutan daerah, dalam hal ini pemerintah kurang memperhatikan amanat Undang-Undang Dasar 1945 sesudah amandemen, yang mana menurut Wasistiono, “pemerintah belum mempunyai *grand design* atau *blue print* (cetak biru) yang jelas mengenai penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia.”²⁵⁵

Faktor sosiologis masyarakat Indonesia yang pluralis dan bersifat *fragmented* bisa menjadi dasar untuk mengembangkan pemerintahan kedepannya. Pramusinto yang dikutip Suaedi dan Wardianto, mendefenisikan desentralisasi asimetris sebagai berikut :

- a. Pertimbangan politik;
- b. Pertimbangan keberagaman antar daerah baik berbasis etnis, agama, maupun demografi; dan

²⁵⁴ Ni'Matul Huda, *Op.Cit*, hal 27.

²⁵⁵ Sadu Wasistiono, “Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan”, *Jurnal Ilmu Politik AIPI*, Nomor 21 tahun 2010 dengan tema Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah : Evaluasi dan Prospek, Jakarta, 2010, hal 1.

- c. Pertimbangan *governability*, yakni menyangkut kemampuan menjalani fungsi-fungsi daerah.²⁵⁶

Sementara itu Marpaung dan Bakry menyebutkan dua dimensi isu dalam desentralisasi asimetris, yaitu:

- a. Dimensi politik sebagai suatu strategi komprehensif guna menarik kembali daerah yang tergolong dalam kesatuan nasional; dan
- b. Dimensi administrasi dimana pilihan desentralisasi asimetris lebih didorong kebutuhan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang ideal dengan cara memberikan kedudukan yang istimewa dan pengaturan khusus.²⁵⁷

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu perlu disajikan guna mengetahui persamaan dan perbedaan yang ditemukan dalam novelty penelitian ini. Penelitian terdahulu yang membahas kelembagaan penanggulangan kemiskinan dapat disajikan pada tabel berikut :

Tabel 2.1 Matrix Penelitian Terdahulu

| No. | Peneliti, Judul | Hasil Penelitian |
|-----|---|---|
| 1. | Emeka Polycarp Amechi, 2010, "Linking Environmental Protection And Poverty Reduction In Africa: An Analysis Of The Regional Legal | The fact that these legal interventions reflect this view means that their successful implementation can contribute effectively to the achievement of socio-economic developments objectives such as poverty reduction in Africa. This situates the enforcement and |

²⁵⁶ Falih Suaedi dan Bintoro Wardianto, *Revitalisasi Administrasi Negara: Reformasi Administrasi dan e-Governance*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hal 97.

²⁵⁷ Andy Ramses Marpaung dan La Bakry, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pemerintah DKI Jakarta dan MIPI, Jakarta, 2009, hal 98.

| | | |
|----|---|--|
| | Responses To Environmental Protection”. (Menghubungkan Perlindungan Lingkungan Dan Penanggulangan Kemiskinan Di Afrika: Sebuah Analisis Respon Hukum Daerah Untuk Perlindungan Lingkungan) ²⁵⁸ | implementation of these environmental legal instruments within the quest to achieve the MDGs in Africa”. Faktanya bahwa intervensi hukum mencerminkan pandangan ini berarti bahwa keberhasilan pelaksanaan mereka dapat berkontribusi secara efektif untuk pencapaian perkembangan tujuan sosial-ekonomi seperti pengentasan kemiskinan di Afrika. Hal ini menempatkan penegakan dan pelaksanaan instrumen hukum lingkungan dalam upaya untuk mencapai MDGs di Afrika. |
| 2. | Ron Haskins, 2009, <i>What Works Is Work: Welfare Reform and Poverty Reduction</i> . ²⁵⁹ | “A host of demographic and economic trends in the United States make it difficult for the nation to make progress against poverty and income inequality. However, government policies that raise work levels and provide public benefits to supplement earnings have proven to be effective in fighting poverty among female-headed families”. Sejumlah tren demografi dan ekonomi di Amerika Serikat membuat sulit bagi bangsa ini untuk membuat kemajuan melawan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Namun, kebijakan pemerintah yang menaikkan tingkat kerja dan memberikan manfaat publik untuk menambah penghasilan telah terbukti efektif dalam memerangi kemiskinan di antara kepala keluarga perempuan. |

²⁵⁸ Emeka Polycarp Amechi, “Linking Environmental Protection And Poverty Reduction In Africa: An Analysis Of The Regional Legal Responses To Environmental Protection”, *Environment and Development Journal*, 6/2 Law, 2010, available at <http://www.lead-journal.org/content/10112.pdf>, hal. 129.

²⁵⁹ Ron Haskins, “What Works Is Work: Welfare Reform and Poverty Reduction”, *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, Volume 4, Issue 1, 2009, hal. 60.

| | | |
|----|---|--|
| 3. | Muhaimin, 2012, Analisis Hukum Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Dalam Pengentasan Kemiskinan Dan Model Penyelesaiannya. ²⁶⁰ | Hasil penelitian ini menunjukkan: pertama, pelaksanaan kebijakan pemerintah masih kurang efektif, karena faktor internal yaitu budaya dan rendahnya tingkat pendidikan sedangkan faktor eksternal yakni belum adanya data yang valid dan pemetaan tentang profil kemiskinan, tidak adanya aturan dan kebijakan pemerintah yang komprehensif. Kedua, akar pemasalahannya adalah pendidikan, keterampilan, kebijakan pemerintah yang menggunakan paradigma "proyek" dan bantuan, dan budaya masyarakat yang senang menerima bantuan. Ketiga, model kebijakan Pemda yang efektif dengan membuat Perda dan membentuk lembaga khusus yang menitikberatkan pada program pemberdayaan masyarakat. |
| 4. | Abner Herry Bajari, 2014, Konsep Kebijakan Publik Dan Kajian Sosial Budaya Dalam Penanggulangan Kemiskinan. ²⁶¹ | Kebijakan publik menurut urutan waktu adalah: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Dalam pembangunan bangsa modal sosial dan budaya, akan dapat menyelesaikan masalah-masalah dan persoalan masyarakat terutama pada masyarakat tradisional yang memiliki asosiasi formal yang memiliki nilai-nilai, norma dan etika politik sebagai sebuah komunitas yang saling berhubungan. Dengan pendekatan sosial budaya masyarakat akan peduli dengan berbagai aspek dimensi aktifitas kehidupan, masyarakat saling memberi perhatian dan saling percaya sehingga situasi yang dapat mendorong kehidupan |

²⁶⁰ Muhaimin, *Loc.Cit.*

²⁶¹ Abner Herry Bajari, "Konsep Kebijakan Publik Dan Kajian Sosial Budaya Dalam Penanggulangan Kemiskinan", *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol.12, No.1, April, 2014, hal. 1.

| | | |
|----|---|---|
| | | bermasyarakat yang damai, bersahabat, dan tentram. Beberapa aspek penanggulangan kemiskinan yaitu : aspek kemanusiaan, aspek ekonomi, aspek sosial dan politik, dan aspek keamanan. |
| 5. | Vikrant Narayan Vasudeva, 2010, Legal Intervention In Poverty Alleviation: Enriching The Poor Through Law. ²⁶² | <i>“India as a welfare state is committed to the development of its people. The constitutional responsibility is reflected via legislations and development policies. During the last five decades, India’s tryst with poverty has met with chequered responses. It would, however, be incorrect to say that all poverty reduction programmes have failed”</i> . Artinya India sebagai negara kesejahteraan berkomitmen pada pengembangan rakyatnya. Tanggung jawab konstitusional tercermin melalui peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan. Selama lima dekade terakhir, kesukaran India dengan kemiskinan telah bertemu dengan tanggapan yang beragam. Akan tetapi, tidak benar untuk mengatakan bahwa semua program penanggulangan kemiskinan telah gagal. |

Penelitian terdahulu di atas mempunyai kesamaan dan perbedaan dengan penelitian ini. Persamaan dan perbedaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Kesamaan penelitian ini dengan Emeka Polycarp Amechi (2010) di atas adalah sama-sama membahas masalah penanggulangan kemiskinan. Perbedaannya adalah fokus penelitian ini pada kelembagaan

²⁶² Vikrant Narayan Vasudeva, *“Legal Intervention In Poverty Alleviation: Enriching The Poor Through Law”*, *NUJS Law Review*, 3 Rev. 447, 2010, hal. 447.

penanggulangan kemiskinan, sementara itu penelitian terdahulu fokus terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan. Penelitian terdahulu ini dijadikan sebagai acuan tentang pentingnya penegakan hukum agar mampu menjamin program pengentasan kemiskinan berjalan secara optimal. Pada penelitian ini revitalisasi Bappeda diharapkan mampu menguatkan kelembagaan Bappeda sebagai *leading sector* penanggulangan kemiskinan agar mempunyai kemampuan dalam menentukan alokasi anggaran serta kegiatan SKPD dalam percepatan penanggulangan kemiskinan.

2. Kesamaan penelitian ini dengan penelitian Ron Haskins (2009) di atas adalah sama-sama membahas masalah penanggulangan kemiskinan. Perbedaannya adalah pada fokus penelitian. Penelitian Ron Haskins membahas penanggulangan kemiskinan pada keluarga dengan kepala rumah tangga perempuan, sementara penelitian ini fokus pada kelembagaan penanggulangan kemiskinan. Penelitian terdahulu ini dapat digunakan sebagai acuan kebijakan yang dapat diambil dalam penanggulangan kemiskinan. Pada penelitian ini juga dibahas kebijakan yang diambil kepala daerah yang telah mampu mencanangkan program penanggulangan kemiskinan dengan baik sehingga penelitian terdahulu dapat digunakan sebagai alternatif pengambilan kebijakan.
3. Kesamaan penelitian ini dengan penelitian Muhaimin (2012) adalah sama-sama meneliti permasalahan penyebab kurang optimalnya penanggulangan kemiskinan serta model untuk menyelesaikan pengentasan kemiskinan.

commit to user

Perbedaannya adalah pada penelitian ini lebih difokuskan hanya pada kelembagaan penanggulangan kemiskinan. Penelitian terdahulu ini dapat digunakan sebagai salah satu acuan tentang kurang efektifnya pelaksanaan upaya penanggulangan kemiskinan sehingga perlu adanya lembaga khusus yang mengurus penanggulangan kemiskinan.

4. Kesamaan penelitian ini dengan penelitian Abner Herry Bajari (2014) adalah sama-sama membahas permasalahan seputar penanggulangan kemiskinan. Perbedaannya adalah penelitian terdahulu fokus pada kebijakan publik yang meninjau kemiskinan dari berbagai macam aspek, sementara pada penelitian ini lebih difokuskan hanya pada kelembagaan penanggulangan kemiskinan.
5. Kesamaan penelitian ini dengan penelitian Vikrant Narayan Vasudeva (2010) di atas adalah sama-sama membahas permasalahan seputar penanggulangan kemiskinan. Perbedaannya adalah fokus penelitian ini pada kelembagaan penanggulangan kemiskinan, sementara itu penelitian terdahulu fokus terhadap kebijakan dan komitmen penanggulangan kemiskinan.

C. Kerangka Berpikir

Kemiskinan merupakan permasalahan yang harus mendapat perhatian dari pemerintah. Pemerintah harus mampu menanggulangi kemiskinan sehingga rakyat mendapat hak untuk hidup sejahtera. Menurut Badan Pusat Statistik kesejahteraan adalah suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan jasmani

dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup.²⁶³

Penanggulangan kemiskinan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat merupakan agenda penting dari pemerintah agar fungsi pemerintah dalam mensejahterakan rakyat dapat tercapai dengan baik. Hal ini sesuai pendapat Miriam Budiardjo, bahwa “Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Tujuan setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*)”.²⁶⁴

Kesejahteraan rakyat dapat dilihat dari tingkat kemiskinan. Ketika rakyat miskin jumlahnya masih tinggi, tentu kesejahteraan tidak dapat tercapai. Menurut Nugroho, “Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup”.²⁶⁵ Masyarakat yang miskin ini banyak dijumpai di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Berdasarkan data dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) diketahui jumlah kabupaten/kota pada provinsi Jawa Tengah dengan tingkat kemiskinan di atas provinsi dan nasional adalah 15 Kabupaten dari total 38 Kabupaten/Kota sementara pada provinsi Jawa Timur sebanyak 16 Kabupaten dari total 38 Kabupaten/Kota.

²⁶³ Badan Pusat Statistik, *Loc. Cit.*

²⁶⁴ Miriam Budiardjo, *Loc. Cit.* *commit to user*

²⁶⁵ Heru Nugroho, *Loc. Cit.*

Tingginya angka kemiskinan tersebut disikapi pemerintah dengan menetapkan kebijakan publik berupa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang ini maka implementasi penanggulangan kemiskinan diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Implementasi Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan secara kelembagaan adalah dibentuknya TNP2K pada pemerintah pusat dan dan Tim Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Namun kelembagaan percepatan penanggulangan kemiskinan ini tidak berjalan secara optimal, terbukti dari masih tingginya tingkat kemiskinan. Hal ini sesuai temuan penelitian Zulifah Chikmawati bahwa Kabupaten Pasuruhan belum dapat melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi penanggulangan kemiskinan secara optimal dalam memenuhi 11 hak dasar yang ada di Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD).²⁶⁶

Kurang optimalnya kelembagaan penanggulangan kemiskinan perlu mendapat solusi yang tepat agar permasalahan kemiskinan dapat segera teratasi. Untuk itu perlu diketahui masukan dari Bappeda selaku leading sector penanggulangan kemiskinan pada tingkat kabupaten/kota. Strategi

Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) merupakan tugas dari TKPKD yang dalam prakteknya disusun oleh Bappeda. SPKD ini akan disusun dengan assessment dari TNP2K. TNP2K merupakan lembaga *ad hoc* guna membantu pemerintah daerah merencanakan pembangunan yang pro kemiskinan. Sifat dari tim ini hanya membantu membuat perencanaan saja, sedangkan pelaksanaannya masih menjadi wewenang pemerintah daerah. Kondisi ini membuat SPKD tidak berjalan secara optimal.

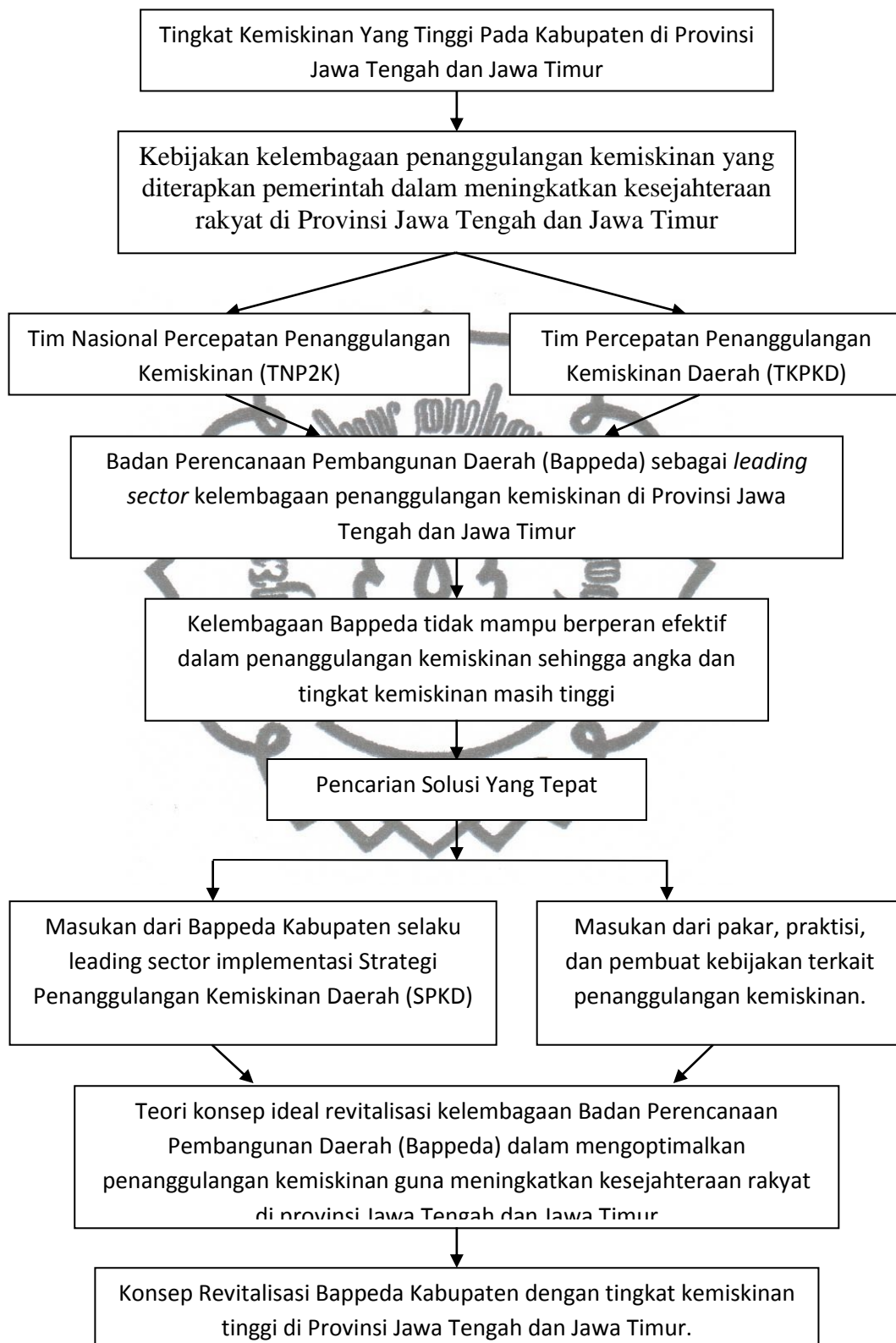
Upaya penanggulangan kemiskinan membutuhkan perencanaan agar strategi yang dijalankan dapat berjalan secara efektif. Hal ini sesuai dengan pendapat Newman yang dikutip Manullang bahwa, “*Planning is deciding in advance what is to be done.*” Jadi, perencanaan adalah penentuan terlebih dahulu apa yang akan dikerjakan.²⁶⁷ Bappeda selaku badan yang merencanakan pembangunan daerah telah menyusun strategi penanggulangan kemiskinan daerah. Namun Bappeda mempunyai keterbatasan sumber daya serta tidak mempunyai kewenangan mengintervensi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Hal ini menunjukkan bahwa secara efektivitas, implementasi kebijakan kelembagaan penanggulangan kemiskinan belum dapat berjalan efektif. Untuk itu perlu disusun konsep ideal revitalisasi kelembagaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam mengoptimalkan penanggulangan kemiskinan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat di provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur.

²⁶⁷ Manullang, *Loc.Cit*

Masukan dari pakar, praktisi dan pengambil kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan sangat dibutuhkan agar konsep revitalisasi kelembagaan yang diajukan benar-benar mempunyai dasar yang kuat dan dapat diterapkan dengan baik. Konsep revitalisasi bappeda yang ditemukan dijadikan dasar pemikiran pengambil kebijakan dalam penanggulangan kemiskinan agar angka dan tingkat kemiskinan pada beberapa Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur dapat diturunkan.

Beberapa masukan yang ditemukan dari hasil penelitian dapat menjadi dasar pertimbangan dalam menentukan kelembagaan penanggulangan kemiskinan serta mengoptimalkan peran bappeda sebagai leading sector penanggulangan kemiskinan. Penguatan peran Bappeda dengan menambahkan Bidang Penanggulangan kemiskinan dapat diterapkan dengan pelaksanaan desentralisasi asimetris. Penguatan peran TNP2K dalam pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan juga akan memperkuat kelembagaan penanggulangan kemiskinan. Solusi alternatif juga perlu dikemukakan apabila revitalisasi kelembagaan bappeda tidak berhasil, yaitu dengan membentuk Dinas Penanggulangan Kemiskinan Daerah yang mempunyai tupoksi khusus yaitu percepatan penanggulangan kemiskinan.

Konsep ideal sebagaimana dikemukakan di atas, diharapkan menjadi solusi yang tepat dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Bappeda selaku leading sector penanggulangan kemiskinan dapat menjalankan tugas dengan baik dan mampu berperan meningkatkan kesejahteraan rakyat.



Gambar 2.1. Kerangka Berpikir