

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.Latar Belakang Masalah

Konsepsi filosofi negara Republik Indonesia mengenai negara kesejahteraan terjabarkan di dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia alinea ke empat yang menyebutkan bahwa untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia maka negara bertugas melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Negara hadir secara paripurna didalam menciptakan keadilan sosial melalui kebijakan negara. Negara menciptakan peran sentral melalui kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial , dalam mencakup berbagai tindakan yang dilakukan untuk mencapai taraf hidup masyarakat Indonesia yang lebih baik. Taraf hidup yang lebih baik ini tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tetapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental dan segi kehidupan spritual<sup>1</sup>. Kemiskinan menjadi salah satu ukuran terpenting untuk mengetahui tingkat kesejahteraan suatu rumah tangga. Sebagai suatu ukuran agregat, tingkat kemiskinan di suatu wilayah lazim digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan di wilayah tersebut. Dengan demikian, kemiskinan menjadi salah satu tema utama

---

<sup>1</sup>Isbandi Rukminto adi,2018 kesejahteraan Sosial : pekerjaan sosial, pembangunan sosial dan kajian pembangunan, cet. 3, Rajagrafindo persada, Depok.

pembangunan. Keberhasilan dan kegagalan pembangunan seringkali diukur berdasarkan perubahan pada tingkat kemiskinan.<sup>2</sup>.

Selain didalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, pada Bab XIV Kesejahteraan Sosial pasal 33 ayat 1, 2 dan 3 juga termaktub tentang peran negara untuk bisa menciptakan kesejahteraan sosial dan keadilan sosial bagi warga negara Indonesia. Perekonomian disusun dengan berdasarkan asas kekeluargaan, agar dihindarkan sistem kapitalis dan sistem sosialis yang sudah tidak sesuai dengan karakter bangsa Indonesia. Eksploitasi ekonomi yang akan menciptakan ketidakadilan pada masyarakat sehingga dapat menyebabkan ketidakadilan akses ekonomi dan segala sendi kehidupan yang menyebabkan masyarakat terjerebab kedalam lembah kemiskinan.

Segala cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak diwajibkan untuk dikuasai oleh negara, agar negara bisa mendistribusikan hasilnya kepada semua masyarakat secara adil dan merata. Jangan sampai segala cabang produksi yg vital dikuasai segelintir orang yang menyebabkan hanya dirasakan oleh kelompok masyarakat tertentu, yang dapat menciptakan ketidakadilan pemerataan ekonomi dan hasilnya hasilnya.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalam nya juga harus dikuasai oleh negara. Ini amanat negara agar bisa menjalankan dengan baik, jangan sampai segala isi alam dan semua hasilnya dimanfaatkan bahkan dijual

---

<sup>2</sup>Suryahadi, A., D. Suryadarma. dan Sumarto,A., 2006,*Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Pectoral Components of Growth. SMERU Working Paper.*

kepada kelompok atau warga asing, yang pada akhirnya segala karunia alam yang luar biasa di Indonesia tidak bisa dirasakan oleh masyarakat Indonesia sendiri.

Gagasan negara kesejahteraan yang dirumuskan dalam pembukaan Undang Undang dasar 1945 Republik Indonesia alinea ke empat selanjutnya lebih dikonkretkan dalam pasal pasal UUD 1945, khususnya sebagaimana yang diatur dalam Bab XIII ( pendidikan dan kebudayaan ) dan Bab XIV ( perekonomian dan kesejahteraan Sosial ). Secara obyektif harus diakui bahwa pengejawantahan gagasan negara kesejahteraan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 tampak lebih nyata dalam pasal pasal UUD RI 1945 setelah dilakukan perubahan. Peran negara dalam mewujudkan gagasan negara kesejahteraan menjadi lebih konkret dan menonjol<sup>3</sup>.

Sebagai amanat dari Pembukaan Undang Undang Dasar RI 1945 dan penjelasan pasal pasal didalamnya, pemerintah membuat landasan normatif untuk bisa menerapkan konsepsi folosofi negara akan kesejahteraan sosial dan lebih khusus program pengentasan kemiskinan. Pemerintah merumuskan berbagai landasan normatif untuk bisa mewujudkan pelaksanaan pengentasan kemiskinan agar bisa berjalan maksimal dan bisa memberikan dampak yang signifikan dalam pembangunan bangsa. Beberapa landasan normatif nya menyangkut Undang Undang, Peraturan Pemerintah serta Peraturan Presiden dirumuskan agar menjadi perangkat hukum yang mujarab dalam formulasi dan implementasi program pengentasan kemiskinan beberapa Undang-undang, Peraturan Pemerintah,

---

3 ID.K Palguna, 2019, Welfare State vs Globalisasi: gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia, Rajawali Press, Depok.

Peraturan Presiden adalah : 1. Jenis Undang-Undang 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial; 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Kemudian untuk landasan normatif berupa Peraturan Pemerintah adalah sebagai berikut : 1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Peraturan Pelaksana Pasal 8, 11, 12, 18, 35, 45 dan 50 Undang-Undang Nomor 11 Nomor 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial) 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah (Peraturan Pelaksana Pasal 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin). 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengumpulan Dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat Bagi Penanganan Fakir Miskin (Peraturan Pelaksana Pasal 37 UU ttg Fakir Miskin) . Untuk landasan normatif berbentuk peraturan presiden adalah sebagai berikut : 1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. 2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2014 Tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. 3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 tahun 2015 Tentang Perubahan atas Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Dalam rangka untuk mempercepat program penanggulangan kemiskinan agar bisa berjalan masif, Pemerintah Indonesia melakukan kordinasi penanggulangan kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/ Kota seluruh Indonesia yang menyatakan bahwa secara struktur langsung diketuai oleh wakil Gubernur di

tingkat Provinsi dan Wakil Bupati / wakil Walikota di tingkat Kabupaten / kota dalam rangka untuk percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah daerah.

Provinsi Jawa Tengah rencana yang akan menjadi tempat studi untuk penelitian disertasi saya ini, untuk dijadikan daerah Provinsi yang memiliki angka tingkat kemiskinan dua digit. Disamping itu Provinsi Jawa Tengah juga merupakan wilayah yang cukup strategis dari berbagai aspek kehidupan berbangsa di Indonesia. Baik soal politik, ekonomi, sosial budaya, semuanya menjadi ikon permasalahan negara Indonesia juga. Bisa jadi pembangunan yang selama ini terkonsentrasi di wilayah Jawa, meskipun pada era pemerintahan Jokowi sedang di upayakan Pembangunan yang merata di luar Jawa .

Sebagai sampel penelitian di provinsi Jawa Tengah ini, penulis mengambil beberapa kabupaten saja untuk membatasi permasalahan, dengan dasar mengambil daerah yang tingkat kemiskinannya tinggi, Kabupaten brebes, dimana angka kemiskinannya di angka 16,22 %. Kemudian Kabupaten Tegal yang memiliki tingkat kemiskinan 7,64 %, bisa dikategorikan masuk bagian tengah angka kemiskinan di Jawa Tengah. Semarang Kota juga dijadikan sebagai sampel, mengingat angka kemiskinannya paling rendah di Jawa Tengah yaitu 3,98 %.

Dengan mengambil sampel 3 wilayah Kabupaten dan Kota dari 16 Kabupaten Kota di Jawa Tengah ini setidaknya bisa mewakili gambaran tentang Kontruksi kebijakan Daerah dalam Program Pengentasan kemiskinan di Jawa Tengah.

Jumlah penduduk di Kabupaten Tegal pada tahun 2018 adalah 1.450.000 dengan sex ratio 98,87. Hal ini berarti untuk setiap 100 penduduk perempuan pada tahun 2018 terdapat 99 penduduk laki laki. Luas wilayah Tegal adalah 87.879 ha, dan kepadatan penduduk Kabupaten Tegal adalah sekitar 1.610 jiwa / km<sup>2</sup>. Jika dilihat dari komposisi penduduk berdasarkan kelompok umur, maka jumlah penduduk kelompok umur produktif ( 15-64 tahun ) mencapai 974.966 orang, jumlah non produktif yaitu penduduk kelompok umur muda ( 0-14 tahun ) dan penduduk kelompok umur tua ( 65 tahun keatas ) mencapai 440.043. dari hal diatas dapat diketahui angka beban ketergantungan ( dependency ratio ) mencapai 45,13 artinya dalam setiap 100 penduduk terdapat 45 penduduk tidak produktif.

Berbicarnya tentang kemiskinan di Kabupaten Tegal, ini merupakan permasalahan krusial yang sangat berpengaruh terhadap masyarakat di dalam mengakses pelayanan dasar yaitu pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan kemampuan daya beli. Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Tegal pada tahun 2018 sebanyak 152.758 jiwa atau 10,75 % terhadap total jumlah penduduk. Dibanding tahun sebelumnya memang angka kemiskinan mengalami penurunan. Pada tahun 2015 mencapai 182.542 jiwa atau 13,11 % kemudian tahun 2017 mencapai 161.116 jiwa atau 11,54 %. Hanya penurunan angka kemiskinan belum begitu signifikan, masih diangka 1 digit. Sehingga disini program pengentasan kemiskinan perlu membuat kebijakan yang efektif dan efisien dalam mengurangi angka kemiskinan secara massif dan signifikan.

Penanggulangan kemiskinan Kabupaten Tegal telah dilakukan dengan berbagai percepatan melalui strategi program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan Kabupaten Tegal dalam melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah sudah mempedomani atau menyerasikan strategi dan program Nasional dan Provinsi Jawa Tengah dengan merujuk pada MDGs 2011-2015 dan SDGs 2016- 2030. Kebijakan Pemerintah kabupaten Tegal dalam melaksanakan upaya penanggulangan kemiskinan antara lain melalui :

1. Bantuan sosial terpadu berbasis keluarga bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin antara lain melalui pemberian bantuan langsung kepada masyarakat.
2. Pemberdayaan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat.
3. Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil bertujuan untuk meningkatkan kemampuan berusaha untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan meingkatkan daya beli masyarakat sehingga berimbang pada tumbuhnya kegiatan usaha.
4. Mensinergikan program penanggulangan kemiskinan, dengan jalan mengkoordinasikan melaksanakan progra dan kegiatan SKPD yang diarahkan dan diprioritaskan pada sasaran prioritas pronangkis.

5. Program penanggulangan lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Program penanggulangan kemiskinan Kabupaten Tegal dikelompokkan kedalam 3 ( tiga ) kelompok program, yaitu :

1. Kelompok program berbasis bantuan dan perlindungan sosial.
2. Kelompok Program Berbasis Pemberdayaan Masyarakat.
3. Kelompok Program berbasis Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil.

Langkah kebijakan yang digunakan untuk penanggulangan kemiskinan di kabupaten Tegal adalah meliputi 5 ( lima ) pilar yaitu : (1) menciptakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat miskin ; ( 2) memberdayakan masyarakat miskin agar mampu dan mau mengakses informasi, prekonomian, sosial dan politik dan dapat menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya; ( 3) Meningkatkan kapasitas dan kemampuan masyarakat miskin agar bekerja dan berusaha produktif, ( 4) Memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin; ( 5 ) Meningkatkan kualitas lingkungan.

Untuk mensinergikan ragam kebijakan , program atau aturan terhadap 5 pilar tersebut, maka dibutuhkan mainstream penanggulangan kemiskinan secara konstruktif dan berkelanjutan. Strategy penanggulangan kemiskinan yang menyeluruh sangat penting maknanya bagi Kabupaten Tegal. Strategi tersebut akan menjadi arahan bagi seluruh pelaku pembangunan di kabupaten Tegal baik masyarakat luas, swasta dan pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat dalam

upaya menanggulangi kemiskinan secara sistemik dan konsisten dalam jangka menengah dan panjang.

Dalam rangka mensinergiskan ragam kebijakan pengentasan kemiskinan Kabupaten Tegal dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan ( TKPK ) Kabupaten Tegal. Di dalam struktur Kelembagaan Tim koordinasi Penanggulangan kemiskinan ( TKPK ) Kabupaten Tegal telah disebutkan dengan jelas pembagian kewenangan , tugas dan fungsi masing masing mulai dari top leader sampai dengan sekretariat, kelompok kerja dan kelompok program. Proses perencanaan, pelaksanaan, pengendalian hingga evaluasi program kebijakan di masing masing satuan kerja Pemerintah Kabupaten Tegal juga akan lebih terintegrasi, sehingga nantinya tidak ada lagi tumpang tindih program, overload anggaran.

TKPKD Kabupaten Tegal telah melaksanakan koordinasi lintas sektor dalam rangka upaya percepatan program penanggulangan kemiskinan mulai dari pengumpulan data, validasi data, analisis data, perencanaan kebijakan berdasarkan analisis data yang hasilnya terangkum dalam laporan kinerja Tim pelaksanaan penanggulangan kemiskinan Daerah Kabupaten Tegal. Koordinasi dengan pusat dilakukan untuk mensinergiskan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dengan strategi dan program Nasional dan provinsi Jawa Tengah yang merujuk pada MDGs 2011-2015 dan SDGs 2016 -2030.

Kabupaten Brebes adalah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki tingkat kemiskinan sangat tinggi, sebesar 16,22 %. Masuk dalam tiga besar Kabupaten di Jawa Tengah. Melihat program pengentasan kemiskinan di

Kabupaten Brebes, dari sisi normatif sudah baik, dengan di buatnya Peraturan daerah no. 2 tahun 2018. Landasan normatif ini setidaknya menjadi bentuk keseriusan Kabupaten dalam menangani pengentasan kemiskinan, karena di beberapa kabupaten tidak memiliki peraturan daerah. Dari sisi kelembagaan sudah dibentuk Tim penanganan Kemiskinan ( TKPK ) dari tingkat Kabupaten, Kecamatan sampai desa. Untuk kabupaten di pimpin langsung oleh Bupati dan Wakil Bupati, kemudian sekretaris adalah Baperlitbangda. Di tingkat kecamatan di pimpin langsung oleh Camat dan jajarannya, kemudian untuk desa di pimpin oleh Kepala desa dan kepala seksi urusan kesejahteraan sosial.

Adapun program pengentasan kemiskinan di buat dalam empat strategi pokok, yaitu :

1. Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin.
2. Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin.
3. Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil.
4. Mensinergiskan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Dari empat program pokok tersebut, kemudian di distribusikan lagi ke dalam program turunan berupa :

1. Bantuan sosial terpadu berbasis keluarga bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin antara lain melalui pemberian bantuan langsung kepada masyarakat.

2. Pemberdayaan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat.
3. Penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil bertujuan untuk meningkatkan kemampuan berusaha untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan meningkatkan daya beli masyarakat sehingga berimbas pada tumbuhnya kegiatan usaha.
4. Mensinergikan program penanggulangan kemiskinan, dengan jalan mengkoordinasikan melaksanakan progra dan kegiatan SKPD yang diarahkan dan diprioritaskan pada sasaran prioritas pronangkis.
5. Program penanggulangan lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Meskipun secara normatif dan praktis program pengentasan kemiskinan kab brebes sudah dilaksanakan dan dijabarkan, akan tetapi terlihat angka kemiskinan masih cukup tinggi.

Semarang Kota merupakan daerah di Jawa Tengah yang angka kemiskinannya paling rendah. Yaitu 3,98 %. Beberapa program pengentasan kemiskinan di sana adalah pembuatan Big Data. Wali Kota Semarang Hendrar Prihadi menginisiasi sebuah big data melalui progam Sistem Informasi Daya

Terpadu Kesejahteraan Sosial (Sidaksos)<sup>4</sup>. Diharapkan melalui program itu Pemerintah Kota (Pemkot) Semarang bisa lebih maksimal dalam mengentaskan kemiskinan. "Penyajian data yang spesifik dibutuhkan sebagai dasar pengambilan kebijakan yang tepat sasaran dalam pengentasan kemiskinan," papar wali kota yang akrab disapa Hendi saat launching program Sidaksos di Balaikota Semarang, Jawa Tengah, Senin (7/10/2019).

Perlu diketahui, program Sidaksos yang dikembangkan Dinas Sosial Kota Semarang ini jadi program big data pertama di Jawa Tengah. Program ini berfungsi memberikan data terkini tentang warga miskin. Informasi itu akan menjadi salah satu dasar pemberian bantuan dan penanganan fakir miskin di Kota Semarang. Wali Kota Hendi Turun Langsung Kerja Bakti "Dengan Sidaksos ini, kami tidak hanya sebatas bicara jumlah warga miskin 4,1 persen saja, tetapi siapa 4,1 persen ini, mulai usianya, masuk kelompok miskin yang seperti apa," terang Hendi," kata Hendi.

Sidaksos juga akan menjadi parameter bagi dinas terkait untuk melihat daerah mana yangarganya rentan kemiskinan dan mengetahui wilayah kumuh. Dengan begitu, Pemkot Semarang bisa menggalakan agar program pembangunan infrastruktur dan UMKM bisa masuk ke daerah tersebut. "Alhasil program yang dijalankan telabih tepat sasaran," tandasnya. Politisi PDI Perjuangan ini pun berharap data yang tersaji dalam Sidaksos dapat segera digunakannya untuk membagi tugas strategis kepada Organisasi Perangkat Daerah terkait di

---

4 <https://semarang.kompas.com/read/2019/10/07/18380571/lewat-big-data-wali-kota-semarang-optimis-tekan-angka-kemiskinan?page=all>.

Pemerintah Kota Semarang. dijelaskan angka kemiskinan di Kota Semarang dalam beberapa tahun terakhir telah berhasil ditekan, dari 5,68 persen pada 2011 menjadi 4,14 persen pada 2018, dan tahun 2019 sudah berkurang menjadi 3,98 %. Namun hal itu tidak lantas membuat Wali Kota Semarang, Hendrar Prihadi puas, sebab dia merasa masih banyak hal yang dapat dilakukan untuk lebih memaksimalkan upayanya. Maka dari itu, ia menginisiasi program Sidaksos. Gandeng dua media cetak .

Pada kesempatan yang sama, Hendi meminta para lurah di Kota Semarang untuk dapat menerapkan kerja cepat, kerja cerdas, dan kerja ikhlas. Adapun untuk memotivasi para lurah, Wali Kota Semarang itu menggandeng dua media cetak besar di Kota Semarang, yaitu Suara Merdeka dan Jawa Pos Radar Semarang. Melalui 2 media cetak besar di Kota Semarang tersebut, Pemkot Semarang akan dibantu melakukan penilaian kepada para Lurah secara objektif melalui ajang Kampung Hebat dan Lurah Hebat. Nantinya bagi lurah yang terpilih akan secara khusus mendapatkan apresiasi dari pihak - pihak terkait. “Jadi untuk para lurah ada dua kegiatan yang dapat dimanfaatkan, sehingga harapannya dapat menunjukkan kinerja terbaiknya,” ungkap Hendi.

Meskipun telah dilakukan kordinasi yang intensif dalam penanggulangan kemiskinan di kabupaten tegal, Kabupaten Brebes dan Kota Semarang, masih dijumpai dinamika permasalahan yaitu meliputi sinkronisasi kebijakan dan program baik ditingkat pusat, provinsi dan daerah. Beberapa persoalan yang muncul adalah perlu disusun payung hukum agar semua pihak ( legislatif,

eksekutif dan masyarakat ) mempunyai tanggung jawab dan kewajiban yang proporsional untuk membangun komitmen dan kesepahaman bersama dalam melaksanakan penanggulangan kemiskinan, sehingga diharapkan upaya melaksanakan penanggulangan kemiskinan dapat memperoleh hasil yang lebih optimal. Kemudian perlu dilakukan pengendalian pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan. Pengendalian dapat dilakukan berjenjang sehingga tidak terdapat duplikasi program, maupun isu isu kemiskinan yang tidak dapat diintervensi sama sekali.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Benarkah Konstruksi Kebijakan Daerah Dalam Program Pengentasan Kemiskinan Belum Mensejahterakan ?
2. Bagaimana Kelemahan Kelemahan kebijakan Daerah Dalam Program Pengentasan kemiskinan saat ini ?
3. Bagaimana Rekonstruksi Kebijakan Daerah Program Pengentasan Kemiskinan yang berbasis nilai Kesejahteraan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Kebenaran konstruksi Kebijakan Daerah Dalam program pengentasan kemiskinan yang belum Mensejahterakan.

2. Untuk mengkaji dan menganalisis kelemahan Kelemahan Kebijakan Daerah Dalam Program Pengentasan Kemiskinan saat ini.
3. Untuk merekonstruksi Kebijakan Daerah dalam Program Pengentasan kemiskinan berbasis nilai kesejahteraan.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Ada dua kegunaan yang dapat diperoleh dalam penelitian ini yaitu bersifat teoritis dan bersifat praktis.

##### **1. Bersifat teoritis**

Mengharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat menemukan teori baru atau gagasan baru tentang Kebijakan Daerah Program Pengentasan Kemiskinan yang berbasis nilai Kesejahteraan. Serta lebih khusus lagi memberikan masukan terhadap kalangan akademisi dan praktisi dalam rangka menciptakan rasa keadilan untuk program pengentasan kemiskinan.

##### **2. Bersifat praktis.**

Manfaat secara praktis adalah sebagai kontribusi bagi masyarakat serta pemerintah dalam kajian mengenai kebijakan kebijakan peraturan perundang undangan. Selain itu hasil penelitian diharapkan dapat dimanfaatkan atau diterapkan oleh pengambil kebijakan dan para pelaksana khususnya pemerintah daerah, pekerja program sosial dan kemiskinan dan sosio preneur yang tertarik terhadap program pengentasan kemiskinan.

#### **E. Kerangka Teori**

##### **1. Grand Teori adalah Teori Negara Kesejahteraan ( Welfare State ).**

## **2. Middle Teori adalah Teori Efektivitas Hukum dan Teori Otonomi**

**Daerah.**

## **3. Aplied adalah Teori Pemberdayaan Masyarakat.**

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi,<sup>5</sup> dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.<sup>6</sup> Kerangka Teori adalah kerangka pemikiran atau bulir-bulir pendapat, teori, disertai mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.<sup>7</sup>

Fungsi teori didalam penelitian disertasi ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan menjelaskan hal yang akan diteliti, sehingga oleh karena penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka kerangka teori ini diarahkan secara khas ilmu hukum, dan secara khusus pada upaya pembagian harta waris di dalam hukum perdata Indonesia. Selain itu fungsi atau kerangka teori.

Kerangka teoritis mempunyai beberapa kegunaan. Kegunaan tersebut paling sedikit mencakup hal-hal, sebagai berikut:

- a. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.

---

5M. Hisyam & J.J.J.M Wiusman, *Penelitian Ilmu Sosial*, Jilid I, Jakarta: FE UI, 1996, Hal 203.

6*Ibid*, hal 16

7M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung:Mandar Maju, 1994, hal 80

- b. Teori sangat berguna di dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.
- c. Teori biasanya suatu ikhtisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti.
- d. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-sama mendatang.
- e. Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.<sup>8</sup>

Walaupun ada asumsi seperti di atas, akan tetapi didalam kenyataan tidak jarang kejadiannya, bahwa penelitian merasa dirinya cukup kompeten untuk melakukan penelitian, apabila dia berhasil merumuskan masalah dan kemudian mengumpulkan data untuk dua analisa, mereka lupa bahwa didalam setiap penelitian selalu harus disertai dengan pemikiran teoritis, oleh karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori.

### **1. Teori Negara Kesejahteraan ( Welfare State Theory ).**

Grand Teori dari penelitian ini adalah Teori Negara Kesejahteraan. Hal ini sesuai dengan problematika yuridis yang berkorelasi dengan pengembangan konsep serta diskursus tentang hukum kebijakan publik khususnya tentang pengentasan kemiskinan. Disamping sebagai pondasi dasar dalam pembahasan, dalam konstitusi Negara Republik Indonesia juga menegaskan secara tersirat di

---

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2012, hal 121

dalamnya tentang konsep negara hukum. Sejatinya, konsep negara hukum kesejahteraan menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin tentang kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak hak dasar rakyat, yang salah satunya adalah hak rakyat atas pelayanan dan keterbukaan akses informasi terhadap publik<sup>9</sup>.

#### A. GAGASAN NEGARA KESEJAHTERAAN DI INDONESIA

Apakah Indonesia negara kesejahteraan? Untuk menemukan jawaban atas pertanyaan tersebut, penelaahan tidak mencukupi jika hanya dilakukan dengan meneliti apa yang tertuang secara tekstual dalam UUD 1945. Analisis historis menjadi penting untuk mengetahui perdebatan yang berlangsung selama proses penyusunan UUD 1945 khususnya dalam sidang-sidang rapat BPUPK (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan). Analisis terhadap gagasan negara kesejahteraan juga secara kontekstual harus dikaitkan dengan pembukaan UUD 1945 sebagai pembukaan undang-undang dasar yang memiliki karakter programatik dimana amanat yang tertuang didalamnya harus diperlakukan bukan sekadar pernyataan belaka melainkan sekaligus sebagai guidance yang harus tercemin dalam pasal-pasal UUD 1945.<sup>10</sup>

Sementara itu, dikarenakan gagasan negara kesejahteraan bersangkutan dengan ideologi penyelenggara negara dan pemerintah maka, dalam konteks Indonesia, telah terhadap gagasan negara kesejahteraan dimaksud juga dikaitkan dengan Pancasila mengingat Pancasila merupakan dasar negara yang sekaligus landasan filsafat dan ideologi negara. Setelah itu barulah pada bagian terakhir

---

<sup>9</sup> Lutfhi Kurniawan, *Hukum dan Kebijakan publik*, setara press, Malang, hal 60.

<sup>10</sup> Lihat lebih jauh Subbab 5.3, infra

dilakukan penelaah terhadap gagasan negara kesejahteraan itu berdasarkan apa yang tertuang secara tekstual dalam pasal-pasal UUD 1945. Penelaahan pada bagian ini akan menunjukkan ada tidaknya kesejajaran atau konkurensi dengan hasil penelaahan dari tiga titik tolak yang diuraikan sebelumnya.

Dalam lapangan ekonomi, negara akan bersifat kekeluargaan juga oleh karena kekeluargaan itu sifatnya masyarakat Timur, yang harus kita pelihara sebaik-baiknya. Sistem tlong-menolong, sistem kooperasi hendaknya dipakai sebagai salah satu dasar ekonomi Indonesia.<sup>11</sup>

Argumentasi yang tampak logis dia atas menyimpan persoalan lain yang timbul dari pernyataan : apakah teori atau paham negara integralistik sama dengan teori atau paham negara kekeluargaan? Pada rapat besar tanggal 5 Juli 1945, masa sidang kedua BPUPK, Soepomo menjelaskan, anatra lain:

“ tiap-tiap warga negara berhak atas opekerjaan dan penghidupan yang alayak bagi kemanusiaan” demikian bunyi pasal 27 ayat (3). Panitia memasukan pernyataan ayat ini dalam undang-undang dasar, sebagai pernyataan, bahwa kami hendak menyelesaikan hukum negara kita dengan aliran jaman. Ini sesungguhnya keadilan sosial yang sesuai dengan sifat kekeluargaan.

#### A. Amanat Pembukaan UUD 1945

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang , menggolongkan pembukaan konstitusional ke dalam dua golongan, yaitu pembukaan yang bersifat deklaratif (declaratory) dan pembukaan yang bersifat programatik (programmatic). Dilihat berdasarkan acuan di atas, khususnya penggolongan Henc

<sup>11</sup> Lihat Saafroedin Bahar et.al.,op.cit., h. 35; RM. A.B. Kusuma, op.cit., h. 132.

van Maarseveen dan Ger van der Tang, Pembukaan UUD 1945 tergolong ke dalam pembukaan yang bersifat Programmatik. Sebab dalam pernyataan dan rumusannya tampak jelas bukan saja “gagasan kenegaraan apa” yang hendak diwujudkan tetapi dasar atau landasan untuk mewujudkannya. Oleh karena itu, tanpa perlu dijebak pada perdebatan apakah Pembukaan UUD 1945 merupakan *grundnorm* ataukah *staatsfundamentalnorm*, yang keduanya mengandung problema teoretik yang tak mudah “didamaikan”<sup>12</sup> dengan menerima karakter programatik itu saja sudah cukup untuk menyatakan bahwa pasal-pasal UUD 1945 tidak boleh keluar dari arahan yang diberikan oleh (dan dalam ) Pembukaan UUD 1945.

Dengan demikian, Pembukaan UUD 1945 senantiasa memiliki tempat khusus setiap kali berbicara tentang “model” negara yang hendak diwujudkan setelah diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945. Sebab, secara teoritik, pembukaan suatu konstitusi atau undang-undang dasar (lebih-lebih berkarakter programatik) akan menentukan isi konstitusi atau undang-undang dasar itu sehingga dengan sendirinya juga akan menentukan cara menafsirkan ketentuan dalam undang—undang dasar itu agar sesuai dan sekaligus tidak bertentangan dengan gagasan yang tertuang dalam pembukaan.<sup>13</sup>

Pertanyaannya kemudian, apa gagasan kenegaraan yang dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945? Adakah kaitannya dengan paham atau gagasan negara

---

12 Tentang Kelemahan Teoretik dari pendapat yang “mempostulatkan” Pembukaan UUD 1945 sebagai *grundnorm* maupun *staatsfundamentalnorm*, lihat lebih jauh I Dewa Gede Palguna, Pengaduan op.cit., h. 503-512.

13 Berkait dengan hal ini, lihat ID.G Palguna, “Menyegarkan Kembali Ingatan Akan Paham Kebangsaan Kita”, keynote speech yang disampaikan dalam seminar Nasional Gelora Kebangsaan GMNI 2018 yang diselenggarakan oleh Dewan Pengurus Komisariat GMHNI Hukum Denpasar, bertempat di Aula Pascadarjana Universitas Udayana, Denpasar Bali, 7 September 2018.

kesejahteraan? jawaban pertanyaan ini tentu pertama-tama harus dimulai dari rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 itu sendiri. Dari keempat alinea dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempatlah yang menerangkan perihal gagasan-gagasan kenegaraan yang hendak dikedepankan.

Dari perspektif paham kekeluargaan, pandangan bahwa Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan diwujudkannya negara kesejahteraan dapat diterima sebab, sebagaimana telah diuraikan pada Bab II, salah satu alasan lahirnya gagasan negara kesejahteraan adalah diambilalihnya oleh negara sebagian peran dan tanggung yang menyangkut kesejahteraan sosial dan ekonomi, yang sebelumnya (yaitu sebelum berkembangnya industri secara besar-besaran di Erapa) sepenuhnya merupakan peran dan tanggungjawab keluarga.

Sementara itu, dari perspektif demokrasi, pandangan bahwa Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan diwujudkannya negara kesejahteraan juga mendapatkan legitimasi. Secara filosofis, demokrasi memberikan penghormatan yang tinggi kepada individu. Oleh sebab itu negara-negara yang demokrasinya lebih matang, rasa tanggungjawab publik terhadap kesejahteraan sosial dan ekonomi setiap orang baik dikalangan warga maupun pemerintahnya tumbuh dan berkembang dengan baik.

#### A. Pancasila dan Negara Kesejahteraan

Secara kontekstual, berbicara tentang Negara Kesejahteraan tidak mungkin dilepaskan dari Pancasila. Karena sebagai dasar negara, Pancasila merupakan landasan filsafat negara yang berisikan konsep, prinsip, dan nilai yang

senantiasa harus senantiasa dijadikan acuan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Berbicara tentang Pancasila sebagai dasar negara tidak dapat dilepaskan dari pidato Bung Karno pada sidang BPUPK tanggal 1 Juni 1945. Pidato itu disampaikan untuk menjawab permintaan ketua BPUK, Dr.K.R.Tradjiman Wedjodiningrat, tentang dasar negara Indonesia Merdeka. Oleh karena itu, terlepas dari telah diterbitkannya Keputusan Presiden No. 24 Tahun 2016 tentang Hari Lahirnya Pancasila, seharusnya tidak perlu adanya keraguan perihal siapa penggali dasar negara Pancasila. Dalam konsideran bagian “Menimbang” Keputusan Presiden tersebut ditegaskan bukan hanya kedudukan Bung Karno sebagai orang yang memperkenalkan Pancasila tetapi juga kaitan dan perkembangannya sehingga rumusannya menjadi rumusan Pancasila sebagaimana yang kita kenal dan diterima saat ini.<sup>14</sup> Oleh karena itu, maka memahami Pancasila dan kitannya dengan negara kesejahteraan haruslah dimulai dengan memahami isi pidato Bung karno di hadapan sidang bpupk tanggal 1 Juni 1945.

Berdasarkan pandangan Bung Karno dalam pidatonya 1 Juni 1945 meski tidak dijelaskan secara eksplisit, elemen negara kesejahteraan dapat diidentifikasi dalam dasar negara Pancasila, hal ini merujuk pada keadilan sosial sebagai tujuan akhir yang hendak dicapai. Sebagaimana dapat disimpulkan berdasarkan uraian sebelumnya, keadilan sosial adlaah *raison d’etre* lahirnya gagasan negara kesejahteraan.<sup>15</sup> Oleh karena itu tepatlah jika Bung Karno bahkan sebelum konsep atau gagasan keadilan sosial berkembang sebagaimana diuraikan di atas

---

14 Lihat lebih lanjut konsiderans bagian “menimbang” Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2016 tentang Hari Lahir Pancasila.

15 Periksa kembali uraian pada Bab II, *supra*

telah menyebutkan keadilan sosial dengan istilah *sociale rechtsvaardigheid*, yang diartikannya sebagai persamaan sosial yaitu kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya. Oleh Bung Karno, *sociale rechtsvaardigheid* dikonsepsikan sebagai perimbangan atau kelanjutan dari persamaan atau demonstrasi di Bidang politik (*politieke democratie*).<sup>16</sup>

#### B. Negara Kesejahteraan dalam Rumusan Pasal-Pasal UUD 1945

Secara objektif harus diakui bahwa pengejawantahan gagasan negara kesejahteraan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 tampak lebih nyata dalam pasal-pasal UUD 1945 setelah dilakukan perubahan. Peran negara dalam mewujudkan gagasan negara kesejahteraan menjadi lebih konkret dan menonjol.

Setelah menelaah secara seksama ketentuan UUD 1945 berkenaan dengan gagasan negara kesejahteraan di atas dan kemudian dihubungkan dengan pengelompokan atau kategori negara kesejahteraan sebagaimana diuraikan pada Bab II, secara akademik timbul pertanyaan : termasuk dalam kategori manakah negara kesejahteraan yang digagas oleh UUD 1945?

Gagasan negara kesejahteraan yang terkandung dalam UUD 1945 jelas bukan termasuk ke dalam kategori *Liberal Welfare State*, yang meminimalkan campur tangan negara dalam urusan kesejahteraan rakyatnya dan sepenuhnya memberlakukan ekonomi pasar, tetapi juga sulit dimasukkan ke dalam kategori *Social Democratic Welfare State* sebagaimana umumnya dianut di negara-negara Skandinavia maupun ke dalam kategori *Conservative Welfare State*.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> RM. A.B. Kusuma, *op.cit.*, h. 162

<sup>17</sup> Lihat kembali uraian pada Bab II, *supra*

Namun sekali lagi pemahaman perihal kategori negara kesejahteraan demikian barangkali pada saat ini tinggal sebagai kebutuhan akademik dalam konteks memahami sejarah perkembangan gagasan negara kesejahteraan. Sebab, sebagaimana disinggung dalam Bab II, dalam perkembangannya sekarang telah terjadi percampuran dari ketiga kategori negara kesejahteraan itu. Makin besar keterlibatan masyarakat (civil society) dan sektor ketiga (third sector) dalam pemberian layanan umum dan kesejahteraan sosial yang terjadi baik di negara-negara yang secara “klasik” tergolong ke dalam Liberal Welfare State (Inggris), Social Welfare State (Swedia dan Norwegia), maupun Conservative Welfare State (Jerman, Belanda, Italia, Prancis) membuat distingsi pengelompokan negara kesejahteraan ala Esping Andersen itu jadi kabur,<sup>18</sup> khususnya jika digunakan sebagai acuan untuk memahami gagasan negara kesejahteraan di Indonesia menurut UUD 1945.

Bagaimanakah pendapat Mahkamah Konstitusi dalam hubungannya dengan negara kesejahteraan? Pendapat Mahkamah akan tempat dalam pertimbangan hukum dalam putusan-putusan perkara yang diajukan kepadanya sesuai dengan kewenangannya, khususnya dalam hal ini pertimbangan hukum dalam putusan-putusan perkara pengujian undang-undang.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi pasca-perubahan UUD 1945 memberikan kontribusi signifikan bagi praktik dan perkembangan pemikiran ketatanegaraan di Indonesia. Eksistensinya menegaskan bahwa gagasan negara

---

<sup>18</sup> Periksa kembali uraian pada Bab II, subbab 2.5 *supra*

hukum yang menganut prinsip supremasi konstitusi, bukan supremasi parlemen.<sup>19</sup> Prinsip ini diturunkan dari ajaran tentang bahwa konstitusi adalah hukum tertinggi di suatu negara dan memiliki sifat fundamental.

Fungsi Mahkamah Konstitusi dengan dua tugas utamanya tersebut diejawantahkan ke dalam kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini tergambar dalam pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Dalam menjalankan tugasnya mengawal konstitusi melalui pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya oleh UUD 1945 kegiatan menafsirkan konstitusi. Sebab melalui kewenangan inilah akan diketahui bagaimana pendapat atau pandangan Mahkamah Konstitusi bukan hanya perihal norma yang tertuang dalam rumusan konstitusi (c.q UUD 1945) tetapi juga jiwa atau semangat yang terkandung di dalam konstitusi itu dalam konteks buku ini termasuk dalam menafsirkan hal-hal yang berkaitan dengan negara kesejahteraan.

Dalam menafsirkan konstitusi selain tetap tunduk pada kaidah-kaidah penafsiran (canons of interpretation) yang secara tradisi diberlakukan dalam penafsiran undang-undang sebagai titik tolaknya, ada tiga aspek penting yang harus senantiasa dijadikan pegangan, yaitu konstitusi sebagai kesatuan (unity of the constitution), koheren praktis (practical coherence), dan keberlakuan yang tepat (appropriate working) dari suatu ketentuan konstitusi.<sup>20</sup>

---

19 Lebih jauh tentang supremasi konstitusi, lihat I D.G Palguna, *Pengaduan Konstitusional...* op.cit., h. 215-232. Lihat juga I D.G Palguna, 2018, *Mahkamah Konstitusi. Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara lain*, Konstitusi Press: Jakarta, h. 51-68. Ibid, hal 26

20 Heinrich Scholler, 2004 *Notes on Constitutional Interpretation*, Hans Seidel Foundation: Jakarta, h. 4

A. Hubungan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Berkait dengan Negara Kesejahteraan

1. Putusan Nomor 001-021-022/PPU-I/2003: Pengertian “dikuasai oleh negara”
2. Putusan Nomor 13/PPU-VI/2008 : Anggaran Pendidikan Minimal 20% dari APBN dan dari APBD
3. Putusan Nomor 058-059-060-063/PPU/-II/2004 dan Nomor 008/PUU-II/2005: Konstitusional Bersyarat (Conditionally Constitutional) untuk undang-undang tentang Sumber Daya Air
4. Putusan Nomor 007/PUU-III/2005: Daerah Berwenang Mengembangkan Sistem Jaminan Sosial
5. Putusan Nomor 28/PUU-XI/2013: Koperasi Harus Mencerminkan Karakter Perekonomian Nasional

Secara umum, adanya contoh-contoh putusan Mahkamah Konstitusi di atas mengonfirmasikan dua hal. *Pertama*, bahwa meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit dalam UUD 1945, Indonesia adalah negara kesejahteraan. Artinya dengan adanya contoh-contoh putusan Mahkamah di atas tidak ada lagi keragu-raguan bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan. *Kedua*, dengan adanya contoh-contoh putusan Mahkamah tersebut orang dapat mengetahui bagaimana pendirian atau pendapat Mahkamah terhadap isu-isu tertentu yang berkenaan atau berkaitan dengan negara kesejahteraan yang dipraktikkan di Indonesia menurut UUD 1945.

Dalam konsep negara hukum kesejahteraan , negara mempunyai kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial , budaya , hukum , pendidikan, maupun dalam kepentingan politik. Hal ini tentu saja sejalan dengan pembukaan UUD negara RI 1945 khususnya Alinea IV yang menyebutkan : “ *kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerinth Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum..*”. Landasan tersebut menegaskan adanya “ kewajiban negara “ dan “ tugas pemerintah “ untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan publik, guna terwujudnya kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sejalan pula dengan ketentuan UU no 25 tahun 2009 tentang Pelayanan publik dan UU no. 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik yang pada hakikatnya dibentuk dengan tujuan untuk memberikan jaminan bagi setiap warga negara untuk dapat mengakses dan mendapat pelayanan publik yang baik dan mensejahterakan sesuai dengan mengakses dan mendapat pelayanan publik yang baik dan mensejahterakan sesuai dengan prinsip negara hukum kesejahteraan.

Menurut Ridwan HR<sup>21</sup>, konsepsi negara modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Dalam konsep ini negara atau pemerintah tidak semata mata sebagai penjaga ketertiban atau

---

<sup>21</sup>Ridwan HR, 2003, Hukum Admnistrasi Negara, UII Press, hal .11

keamanan masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar besar untuk kemakmuran rakyat. Lebih lanjut dikatakan bahwa ajaran Welfare State merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *Staatssoonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, namun menjadi *staatbemoenins* yang menghendaki negara dan pemerintah terlihat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Sementara Spicker ( 1988 ) dalam E. Suhanto<sup>22</sup>, menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah sebuah sistem kesejahteraan sosial yang dapat memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah ( untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya ). Negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah seperti orang miskin, cacat, pengangguran dan sebagainya.

Jimly Asshidiqie<sup>23</sup> menyatakan bahwa dalam konsep negara Kesejahteraan , negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi penganut negara intervensionis pada abad ke 20. Negara justru perlu dan bahkan

---

22E Suhanto , 2006, Analisa Kebijakan Publik, Alfabeta, Bandung, hal. 50

23 Jimly Assidie, 1994, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, PT Ichtiar baru Van Hoeve, Jakarta hal.223.

harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.

Berdasarkan pada penjabaran mengenai konsep negara hukum kesejahteraan di atas , maka dapat disimpulkan beberapa prinsip pokok yang terkandung dalam konsep negara hukum kesejahteraan sebagai berikut :

1. Prinsip dalam negara hukum kesejahteraan, memandang tentang sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika sudah tidak relevan lagi. Pertimbangan pertimbangan efisiensi lebih penting daripada pertimbangan pertimbangan dari sudut kepentingan politis sehingga peranan organ organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif.
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ktertiban saja, tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat baik dibidang sosial, ekonomi, budaya, pendidikan, hukum dan kepentingan lainnya.
3. Negara kesejahteraan merupakan negara hukum materiaal yang mengutamakan keadilan sosial dan bukan persamaan formil.
4. Negara hukum kesejahteraan,hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial yang berarti adanya batas batas dalam kebebasan penggunaannya.
5. Negara kesejahteraan, peran hukum publik semakin penting dan semakin mendesak keberadaan daripada hukum perdata. Hal ini

disebabkan karena semakin meluasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, budaya, hukum, pendidikan dan lain sebagainya.

## 2. A. Teori Efektivitas Hukum

*Middle Theori* dalam penelitian ini adalah teori efektivitas hukum. Hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari pertukara tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.<sup>24</sup>

Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System A Social Science Perspective, 1975*; menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat struktur hukum (berupa lembaga hukum), substansi hukum (peraturan perundang-undangan), dan kultur hukum atau budaya hukum. Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi.

---

24D : \DISERTASI\TEORI Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat.mhtml, diakses pada jumat tanggal 09 agustus 2019 pukul 13.23 wib

Manusia dilahirkan didunia telah mempunyai hasrat untuk hidup secara teratur. Namun apa yang dianggap teratur oleh seseorang, belum tentu dianggap teratur juga oleh pihak lain. Oleh karena itu manusia hidup bersama dengan sesamanya, memerlukan perangkat patokan agar tidak terjadi pertentangan, patokan tersebut tidak lain merupakan pedoman untuk berperilaku secara pantas, yang kemudian dikenal dengan sebutan norma atau kaidah.

Norma atau kaidah tersebut, untuk selanjutnya mengatur diri pribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang ke percayaan dan kesulilaan. Norma atau kaidah kepercayaan bertujuan agar manusia mempunyai kehidupan yang beriman, sedangkan norma atau kaidah kesulilaan bertujuan agar manusia mempunyai hati nurani yang bersih. Norma atau kaidah hukum bertujuan agar tercapainya kedamaian di dalam kehidupan bersama. Itulah yang menjadi tujuan hukum, sehingga tugas hukum adalah tidak lain daripada mencapai suatu keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum. Kerangka berfikir tersebut akan dipergunakan sebagai titik tolak untuk membicarakan masalah penegakan hukum, khususnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhinya.

### **Efektivitas Hukum : Inti dan Artinya**

Secara konsepsional, maka inti dan arti efektivitas hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai

rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Seokanto, 1979).

Didalam efektivitas hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan, pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut memerlukan penjabaran secara lebih konkret lagi, oleh karena nilai-nilai bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.

Efektivitas hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne La Favre 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka Lafavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).

Berdasarkan penjelasan di atas dapatlah ditarik kesimpulan sementara bahwa masalah pokok efektivitas hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang didalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

#### **a. Undang-Undang**

Dalam tulisan ini yang diartikan dengan undang-undang dalam arti materiel adalah (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1979) peraturan tertulis yang berlaku secara umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam materiel (selanjutnya disebut undang-undang) mencakup:

1. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
2. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Terdapat asas-asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Asas-asas tersebut antara lain (Purbacara & Soerjono Soekanto, 1979):

1. Undang-undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama.
4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).

#### **b. Penegak Hukum**

Dalam tulisan ini yang dimaksud dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup law enforcement, akan tetapi peace maintenance.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (social) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Oleh karena itu seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu,

lazimnya dinamakan pemegang peranan (role occupant). Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut:

1. Peranan yang ideal (ideal role)
2. Peranan yang seharusnya (expeted role)
3. Peranan yang dianggap oleh dirinya sendiri (perceived role)
4. Peranan yang sebenarnya dilakukan ( actual role)

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Didalam penegakan hukum diskresi sangat penting, oleh karena :

1. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan undang-undang dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
4. Adanya kasus-kasu individual yang memerlukan penanganan secara khusus. (LaFavre, 1964)

### **c. Faktor Sarana atau Fasilitas**

Sarana atau fasilitas antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal tersebut tidak terpenuhi, maka mustahil penegak hukum akan mencapai tujuannya. Sebab sarana atau

fasilitas mempunyai peranan sangat penting di dalam penegakan hukum, tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianut jalan pikiran sebagai berikut (Purbacaraka & Soerjono Seokanto 1983):

- a. Yang tidak ada – diadakan yang baru betul
- b. Yang rusak atau salah – diperbaiki atau dibetulkan
- c. Yang kurang – ditambah
- d. Yang macet – dilancarkan
- e. Yang mundur atau merosot – dimajukan atau ditingkatka

#### **d. Faktor Masyarakat**

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum.

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum, dan kecenderungan yang besar pada masyarakat dalam mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasinya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan cerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Untuk lebih jelasnya contoh yang diambil dari suatu unsur kalangan penegak hukum, yakni polisi yang dianggap sebagai hukum oleh masyarakat luas(disamping unsur-unsur lainnya, seperti misalnya hakim, jaksa dll)

### e. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiel. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan (Lawrence M. Friedman, 1977). Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan yang ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai yang berperan dalam hukum, adalah sebagai berikut (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1983):

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/keakhlakan.
3. Nilai kelanggengan/konservatisme.

Kelima faktor yang telah disebutkan mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum. Mungkin pengaruhnya adalah positif dan mungkin juga negatif. Akan tetapi dari kelima faktor tersebut, maka faktor penegak hukum

menempati titik sentral. Hal itu disebabkan oleh karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.

Penegakan hukum di dalam proses penegakan hukum seharusnya dapat menerapkan dua pola yang merupakan pasangan yakni pola isolasi dan pola integrasi. Pola tersebut merupakan titik-titik ekstrim sehingga penegak hukum bergerak antara kedua titik ekstrim tersebut. Artinya kedua pola tersebut memberikan batas-batas sampai sejauh mana kontribusi penegak hukum bagi kesejahteraan masyarakat.

Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang. Artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya. Diharapkan ketiga elemen tersebut harus berfungsi optimal. Memandang efektifitas hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

*Pertama*, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga ini merupakan kewenangan maupun legitimasi dalam membuat aturan atau undang-undang. Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya. *Kedua*, pentingnya penerap peraturan; pelaksana harus tegas melaksanakan perintah undang-undang tanpa diskriminasi atau equal justice under law. *Ketiga*, pemangku peran; diharapkan mentaati hukum, idealnya dengan kualitas internalization. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksana peraturan. Apakah kedua elemen tersebut telah melakukan fungsinya dengan optimal.

Bekerjanya hukum tidak cukup hanya dilihat dari tiga elemen yang telah diuraikan diatas, perlu didukung lagi dengan model hukum yang dikemukakan dalam proposisi-proposisi Robert B. Seidman, sebagai berikut.

*Pertama, every rule of law prescribe how a role occupant is expected to act.*

(setiap peraturan hukum menurut aturan-aturan, dan memerintahkan pemangku peran seharusnya bertindak dan bertingkah laku);

*Kedua, how a role occupant will act in respons to norm of law is function of the rules laid down, their sanctions, the activity of enforcement institutions, and the inhere complex of social, political, and othe forces effecting him.*

(respon dan tindakan yang dilakukan oleh pemangku peran merupakan umpan balik dari fungsi suatu peraturan yang berlaku. Termasuk sanksi-sanksi yaitu kinerja dan kebijakan lembaga pelaksana/penetap peraturan dan lingkungan strategis (lingstra) yang mempengaruhinya)<sup>25</sup>

*Ketiga, how the enforcement institution, will act in respons to norm of law is a funstion of the laid doen their sanction, the inhere complex of social, political, and other process affteting them, and the feedbacks from roel occupants.* (Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga-lembaga

pelaksana peraturan sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan hukum yang berlaku beserta sanksi-sankinya dan seluruh kekuatan dalam lingkungan strategi (lingstra) yang mempengaruhi dirinya, secara umpan balik sebagai respon dari pemangku peran atau yang dikenai peraturan hukum); dan *Keempat, how the law maker will act is a*

---

25D : \DISERTASI\TEORI Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat.mhtml, diakses pada hari jumat tanggal 09 agustus 2019 pukul 13.23 wib.

*function of the rule laid down for their behavior their function, the inhere comples of social, political, ideological, and other forcase affecting them and the feedbacks from role accupants, and bureaucracy.* (Tindakan apa yang diambil oleh pembuat undang-undang, juga merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku, termasuk sanksi-sanksinya dan pengaruh seluruh kekuatan strategis (ipoleksosbud hankam) tterhadap dirinya, serta umpan balik yang datangnya dari para pemangku peran, pelaksana, dan penerap peraturan).

Empat posisi di atas, secara jelas menggambarkan bagaimana bekerjanya suatu peraturan hukum dalam masyarakat. Teori Seidman ini dapat dipakai untuk mengkaji peraturan hukum yang dibuat oleh para elite negara, dan apakah bekerjanya hukum berfungsi sebagaimana mestinya dan efektif berlakunya dalam masyarakat, atau justru sebaliknya tidak efektif bekerjanya.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, ataukah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. sperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

Dari bagan tersebut dapat dijelaskan:

- a. Setiap peraturan hukum memberitahukan tentang bagaimana seorang pemegang peranan (role accupant) itu diharapkan bertindak. Bagaimana seorang itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditunjukkan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial, politik, dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- b. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum ditunjukkan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya dari pemegang peranan.

Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang serta birokrasi.

#### 1) Proses Pembentukan Hukum

Hukum tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Itulah sebabnya hukum dalam realitanya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat. Sebagai pengatur sosial, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda dalam proses pembuatan hukum dan proses implementasi

hukum. Proses pembuatan hukum itu sesungguhnya mengandung pengertian yang sama dengan istilah proses pembuatan UU.

Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan pola pembentukan hukum untuk mengatur tatanan kehidupan social. Dalam masyarakat demokratis yang modern, badan legislative berdaulat dalam membuat kebijakan pembuatan hukum untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Pada prinsipnya proses pembuatan hukum tersebut berlangsung dalam tiga tahapan besar, yakni:

*a) Tahap Inisial*

Lahirnya gagasan dalam masyarakat perlunya pengaturan suatu hal melalui hukum yang masih murni merupakan aktivitas sosiologis. Sebagai bentuk reaksi terhadap sebuah fenomena sosial yang diprediksikan dapat mengganggu keteraturan dan ketertiban dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di sinilah letak betapa pentingnya kajian-kajian sosiologis dalam memberikan sumbangan informasi yang memadai untuk memperkuat gagasan tentang perlunya pengaturan sesuatu hal dalam tatanan hukum.

*b) Tahap Sosio-Politis & Tahap Juridis*

Sosio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan, mengkritisi, mempertahankan gagasan awal masyarakat melalui pertukaran pendapat berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Gagasan akan mengalami ujian, apakah ia akan bisa terus berjalan untuk berproses menjadi sebuah produk hukum

ataukah berhenti ditengah jalan. Apabila gagasan tersebut gagal dalam ujian dengan sendirinya akan hilang dan tidak dipermasalahkan didalam masyarakat. Apabila gagasan tersebut berhasil untuk dijalankan terus, maka format dan substansinya mengalami peruabahan yang menjadikan bentuk dan isi gagasan tersebut semakin luas dan dipertajam.

*c) Tahap Penyebarluasan atau Desiminasi*

Gagasan dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi hukum, termasuk menetapkan saksi hukumnya yang melibatkan kegiatan intelektual yang bersifat murni dan tidak terlibat konflik kepentingan (conflict of interest) politik, yang tentunya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum. Merumuskan bahan hukum menurut bahasa hukum dan memeriksa meneliti konteks sistem hukum yang ada sehingga tidak menimbulkan gangguan sebagai satu kesatuan sistem. Tahap akhir adalah tahap desiminasi (penyebarluasan) yang menjadi tahap sosialisasi produk hukum sosialisasi ini berpengaruh terhadap bekerjanya hukum di masyarakat. Sebagus apapun substansial hukum jika tidak disosialisasikan dengan baik, maka hukum tersebut tidak dapat diterapkan dengan baik di masyarakat.

Pembuatan hukum disini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya konflik-konflik atau tegangan secara internal.

Dimana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakan hukum bukan apa-apa. Namun ketika bertentangan dengan keadaan dimasyarakat maka akan sia-sia juga kelahiran hukum tersebut.

Dalam penegakan huku, faktor hukum (substance), aparat penegak hukum, sarana dan fasilitas pendukung penegakan hukum, masyarakat, dan budaya memberikan pengaruh implementasinya dilapangan. Proses penegakan hukum (terhadap pembuatan hukumnya, pemberlakuan dan penegakannya) harus dijalankan dengan baik tanpa pengaruh kepentingan individu dan kelompok. Hukum kemudian diberlakukan dan ditegakan sebagai sarana untuk merealisasikan kepentingan dan tujuan serta untuk melindungi kepentingan individu, masyarakat, serta bangsa dan negara.

Secara juridis dan ideologis, instansi penegak hukum dan aparat hukum di Indonesia merupakan suatu kesatuan sistem yang terintegrasi dalam membangun satu misi penegakan hukum. Meskipun penegakan hukum secara prinsip adalah satu, namun secara substantif penegakan hukum, penyelesaian perkara akan melibatkan seluruh integritas para aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah mulai sejak peraturan hukum dijalankan itu dibuat.

Norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara.

Nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai “staats-fundamentalnorm”. Dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan berbhineka-tunggal-ikaan, soverenitas, kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum dari pertimbangan bersifat teknis juridis berlaku apabila norma hukum sendiri memang ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi. Mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.<sup>26</sup>

Norma hukum berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (power theory) yang memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan

---

26D:\DISERTASI\TEORI Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat.mhtml, diakses pada hari jumat tanggal 09 agustus 2019 pukul 13.23 wib.

politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Norma hukum berlaku mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria pengakuan (recognition theory), penerimaan (reception theory), faktisitas hukum. Hal itu menunjukkan, bahwa keadilan tidak hanya dapat diperoleh di pengadilan., tetapi lebih jauh dari itu. Karena keadilan yang sebenarnya muncul kesepakatan-kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa.

## 2) Implementasi dan Penegakan Hukum

Hukum bukan merupakan suatu karya seni yang adanya hanya untuk dinikmati oleh orang-orang yang mengamatinya. Ia juga bukan suatu hasil kebudayaan yang adanya hanya untuk menjadi bahan pengkajian secara logis rasional. Hukum diciptakan untuk dijalankan. “ hukum yang tidak pernah dijalankan, pada hakikatnya telah berhenti menjadi hukum”, demikian menurut Scholten.

Kemudian hukum bukanlah suatu hasil karya pabrik yang begitu keluar dari bengkelnya langsung akan dapat bekerja. Kalau hukum mengatakan bahwa jual-beli tanah harus dilakukan di hadapan pejabat yang ditunjuk untuk melakukan pencatatannya, tidak berarti, bahwa sejak saat itu orang yang melakukan jual beli itu akan memperoleh pelayanan seperti ditentukan adanya beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan tersebut dijalankan.

*Pertama*, harus ada pengangkatan pejabat sebagaimana ditentukan di dalam peraturan hukum tersebut. *Kedua*, harus ada orang-orang yang melakukan

perbuatan jual-beli tanah. *Ketiga*, orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan tentang keharusan bagi mereka untuk menghadapi pegawai yang telah ditentukan untuk mencatat peristiwa tersebut. *Keempat*, bahwa orang-orang itu bersedia pula untuk berbuat demikian.

Dengan perkataan lain dapat dikatakan, bahwa hukum itu hanya akan dapat berjalan melalui manusia. Manusia lah yang menciptakan hukum, tetapi juga untuk pelaksanaan dari pada hukum yang telah dibuat itu masih diperlukan campur tangan manusia pula. Di dalam membicarakan penerapan hukum pada masyarakat-masyarakat yang kompleks (menurut Chambliss & Seidman untuk masyarakat modern) mereka mengatakan bahwa ciri pokok yang membedakan masyarakat primitif dan tradisional dengan masyarakat kompleks adalah birokrasi. Masyarakat modern bekerja melalui organisasi-organisasi yang disusun secara formal dan birokratis dengan maksud untuk mencapai rasionalitas secara maksimal dalam pengambilan keputusan serta efisiensi kerja yang berjalan secara otomatis.

Menurut Schuyt, tujuan hukum yang kemudian harus diwujudkan oleh organ-organ pelaksanaannya itu adalah sangat umum dan kabur sifatnya, ia menunjuk pada nilai-nilai keadilan, keserasian dan kepastian hukum. Sebagai tujuan-tujuan yang harus diwujudkan oleh hukum dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena kekaburan dalam tujuan yang hendak dilaksanakan oleh hukum inilah, maka sekalipun organisasi-organisasi yang dibentuk itu bertujuan untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum, organ-organ ini dipakai untuk mengembangkan pendapatnya/penafsirannya sendiri mengenai tujuan hukum itu.

Dengan demikian maka organisasi-organisasi ini, seperti Pengadilan, kepolisian, legislatif dsb, melayani kehidupannya sendiri, serta mengajar, tujuan-tujuannya sendiri pula. Melalui proses ini terbentuklah suatu kultur, yang selanjutnya akan memberikan pengarahan pada tingkah laku organisasi-organisasi serta pejabatnya sehari-hari.<sup>27</sup>.

## 2.B. Teori Otonomi Daerah.

*Middle Theory* yang kedua dalam penelitian ini adalah teori Otonomi daerah. Otonomi daerah berasal dari kata Yunani *autos* dan *Nomos*. Kata pertama berarti sendiri dan kata kedua berarti pemerintah. Menurut Khusaini dalam Rusydi (2010) daerah otonomi praktis berbedadengan daerah saja yang merupakan penerapan dari kebijakan dalam wacanaadministrasi publikdisebut *local state government*.

Menurut UU No.32 Tahun 2004 Otonomi daerah merupakan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumberdaya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Menurut Silalahi dalam Rusydi (2010) Sumber daya manusia yang dibutuhkan tersebut antara lain adalah :

- a) Mempunyaiwadah, perilaku, kualitas, tujuan dankegiatanyangdilandasi dengan keahlian dan ketrampilan tertentu.
- b) Kreatif dalam arti mempunyai jiwainovatif, sertamampu mengantisipasi

---

27D:\DISERTASI\TEORI Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat.mhtml, diakses pada hari jumat tanggal 09 agustus 2019 pukul 13.23.

tantangan maupun perkembangan, termasuk di dalamnya mempunyai etos kerjayang tinggi.

- c) Mampu sebagai penggerak swadaya masyarakat yang mempunyai rasa solidaritas sosial yang tinggi, peka terhadap dinamika masyarakat, mampu kerja sama, dan mempunyai orientasi berpikir *people centered orientation*.
- d) Mempunyai disiplin yang tinggi dalam artiberpikir konsisten terhadap program, sehingga mampu menjabarkan kebijaksanaan nasional menjadi program operasional pemerintah daerah sesuai dengan rambu-rambu pengertian program urusanyang ditetapkan.

Menurut Tim Fisipol Universitas Gajah Mada dalam Rusydi(2010), terdapat 4 (empat) unsur otonomi daerah, yaitu :

1. Memiliki perangkat pemerintah sendiri yang ditandai dengan adanya kepala daerah DPRD, dan pegawai daerah;
2. Memiliki urusan rumah tanggasendiri yang ditandai dengan adanya dinas-dinas daerah;
3. Memiliki sumber keuangan sendiri yang ditandai dengan adanya pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan pendapatan dinas-dinas daerah.
4. Memiliki wewenang untuk melaksanakan inisiatif sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang yang lebih tinggi.

Otonomi daerah membawa dua implikasi khusus bagi pemerintah daerah, yaitu pertama adalah semakin meningkatnya biaya ekonomi (*high cost economy*) dan yang kedua adalah efisiensi efektivitas. Oleh karena itu desentralisasi

membutuhkan dana yang memadai bagi pelaksanaan pembangunan di daerah.

(Emelia, 2006). Apabila suatu daerah tidak memiliki sumber-sumber pembiayaan yang memadai, akan mengakibatkan daerah bergantung terus terhadap pembiayaan pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat merupakan kondisi yang tidak sesuai dengan asas otonomi daerah.

Apabila suatu daerah tidak memiliki sumber-sumber pembiayaan yang memadai maka dari hal ini akan mengakibatkan daerah bergantung terus terhadap pembiayaan pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat merupakan kondisi yang tidak sesuai dengan asas otonomi daerah. Oleh karena itu perlu suatu upaya oleh pemerintah daerah dalam memutus ketergantungan tersebut dalam rangka meningkatkan kemampuan daerah. Menurut Ibnu Syamsi dalam Emelia (2006) terdapat beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran agar suatu daerah dikatakan mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri:

1. Kemampuan struktur organisasinya struktur organisasi pemerintah daerah yang mampu menampung seluruh aktivitas dan tugas yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.
2. Kemampuan aparatur pemerintah daerah aparatur pemerintah daerah mampu menjalankan tugas dan kewajibannya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Oleh karena itu, dalam mencapai tujuan yang diinginkan daerah dibutuhkan keahlian, moral, disiplin dan kejujuran dari aparatur daerah.

3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar bersedia terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional. Karena peran serta masyarakat sangat penting dalam menunjang kesuksesan pembangunan daerah.
4. Kemampuan keuangan daerah suatu daerah dikatakan mampu mengurus rumah tangganya sendiri apabila pemerintah daerah tersebut mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

#### A. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah Pasal 1 ayat 7 dan UU No. 33 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintahan daerah Pasal 1 ayat 8, adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, definisi desentralisasi sendiri menurut Yustika (2008) menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama berkaitan dengan aspek fiskal politik administrasi dan sistem pemerintahan serta pembangunan social dan ekonomi.

Desentralisasi dapat pula diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, salah satu makna desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah

merupakan suatu proses intensifikasi peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Menurut Handayani dalam Rusyri (2010) Desentralisasi fiskal memerlukan adanya pergeseran beberapa tanggung jawab terhadap pendapatan (revenue) dan atau pembelanjaan (expenditure) ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Faktor yang sangat penting dalam menentukan desentralisasi fiskal adalah sejauh mana pemerintah daerah diberi wewenang (otonomi) untuk menentukan alokasi atas pengeluarannya sendiri. Faktor lain juga penting adalah kemampuan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Yustika dalam Kurnia (2013) mengatakan bahwa Desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari isu kapasitas keuangan daerah, dimana kemandirian daerah diukur berdasarkan kemampuan menggali dan mengelola keuangannya. Anggaran daerah atau anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi fiskal, merupakan instrument kebijakan fiskal yang utama bagi pemerintah daerah dan juga menunjukkan kapasitas kemampuan daerah. Menurut Oates (1999) ada dua bentuk instrumen fiskal yang penting dalam sistem federal yaitu (a) Pajak, (b) Hibah antar pemerintah dan bagi hasil pendapatan.

Tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah yaitu (Susilo, 2002) :

- a) Desentralisasi, yang berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah.
- b) Delegasi yang berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah.
- c) Devolusi atau pelimpahan yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

Menurut Usui dan Alisjahbana dalam Rusydi (2010), kunci utama dari desentralisasi fiskal adalah pembuatan menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga distribusi pelayanan publik menjadi lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat lokal. Selanjutnya oleh disebutkan bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, harus terdapat 2 (dua) prinsip yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Fungsi mengikuti kapasitas, hal ini berarti pemerintah lokal harus mempunyai kapasitas sumber daya manusia yang cukup untuk memenuhi fungsi pemerintahan yang telah didelegasikan kepadanya.
- b. Pendapatan mengikuti fungsi, hal ini berarti bahwa di dalam pemerintahan lokal harus tersedia keseimbangan antara tanggung jawab pengeluaran dan instrument pendapatan.

## B. Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah (pasal 1 butir 5 PP No.58 Tahun 2005).

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya kedalam APBD. APBD menurut Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Dalam konteks ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD. Mardiasmo (2000) mengatakan bahwa dalam pemberdayaan pemerintah daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah :

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (public oriented);
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya

3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, SEKDA dan perangkat daerah lainnya;
4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, value for money, transparansi dan akuntabilitas
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH dan pegawai negeri sipil daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya;
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan;
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih professional;
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi.

### C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penyusunan APBD memperhatikan adanya keterkaitan antara kebijakan perencanaan dengan penganggaran oleh pemerintah daerah serta sinkronisasi dengan berbagai kebijakan pemerintah pusat dalam perencanaan dan penganggaran negara.

Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD”. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Selanjutnya dikatakan bahwa Pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang memuat petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Adapun bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian, yaitu : Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. Struktur APBD tersebut

diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi APBD adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi Otorisasi : Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi Perencanaan : Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi Pengawasan : Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi Alokasi : Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Fungsi Distribusi : Anggaran daerah harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
- f. Fungsi Stabilisasi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

1. Pendapatan Daerah

## 2. Belanja Daerah

## 3. Pembiayaan

Selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut surplus anggaran, tapi apabila terjadi selisih kurang maka hal itu disebut defisit anggaran. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus atau jumlah defisit anggaran.

### 1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah dalam memungut pendapatan asli daerah dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan otonomi daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.

Menurut pasal 6 Undang-undang No. 32 tahun 2004 pendapatan asli daerah berasal dari :

- a) Hasil pajak daerah yaitu pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedag

pelaksanaanya bias dipaksakan. Berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 Jenis-jenis pajak daerah adalah :

- a. Pajak hotel
  - b. Pajak restoran
  - c. Pajak hiburan
  - d. Pajak penerangan jalan
  - e. Pajak pengambilan bahan galian golongan c
  - f. Pajak parkir
- b) Hasil retribusi daerah yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaanya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materil, tetapi ada alternatif untuk tidak membayar, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat. Sifat-sifat retribusi daerah sebagai berikut :
- a. Adanya timbal balik atau imbalan secara langsung kepada pembayar. Imbalan dari retribusi yang dibayarkan dapat langsung

dinikmati oleh pembayar, yaitu berupa pelayanan dari pemda yang memungut retribusi.

- b. Retribusi dapat dipaksakan. Retribusi bersifat ekonomis, artinya masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan atau prestasi dari pemerintah, maka wajib membayar retribusi.
- c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan mengembangkan perekonomian daerah. Fungsi pokok dari perusahaan daerah adalah:
  - a. Sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang berarti perusahaan daerah harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah.
  - b. Sebagai penghasil pendapatan daerah yang berarti harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga terjadi keuntungan yang dapat diserahkan ke kas daerah.
- d) Penerimaan dari dinas dan lain-lain pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak

daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Penerimaan ini antara lain berasal dari sewa rumah dinas milik daerah, hasil penjualan barang-barang (bekas) milik daerah, penerimaan sewa kios milik daerah dan penerimaan uang langganan majalah daerah. Fungsi utama dari dinas-dinas daerah adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung dan ruginya, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan untuk bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan dengan imbalan jasa.

#### 1. DAU

Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan kebijakan bagi hasil dan dana alokasi umum (DAU) minimal sebesar 25% dari penerimaan dalam negeri. Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberikan kepastian bagi Daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep fiscal gap, di mana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan

atas kebutuhan daerah (fiscal needs) dengan potensi daerah (fiscal capacity). Besarnya DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk daerah Propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 persen dan 90 persen dari DAU.

## 2. Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pasal 26 dan 27 dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak merinci tentang klasifikasi belanja menurut urusan wajib, urusan pilihan, dan klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1), memberikan secara rinci klasifikasi belanja daerah berdasarkan urusan wajib, urusan pilihan atau klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

### a. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Wajib

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 32 ayat (2), klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan Umum; Perumahan Rakyat; Penataan Ruang;

Perencanaan Pembangunan; Perhubungan; Lingkungan Hidup; Kependudukan dan Catatan Sipil; Pemberdayaan Perempuan; Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera; Sosial; Tenaga Kerja; Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; Penanaman Modal; Kebudayaan; Pemuda dan Olah Raga; Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri; Pemerintahan Umum; Kepegawaian; Pemberdayaan Masyarakat dan Desa; Statistik; Arsip; dan Komunikasi dan Informatika.

- b. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pilihan meliputi : Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber Daya Mineral; Pariwisata; Kelautan dan Perikanan; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.
- c. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pemerintahan, Organisasi, Fungsi, Program dan Kegiatan, serta Jenis Belanja.

Belanja daerah tersebut mencakup:

- a. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang meliputi: belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.
- b. Belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal.

#### D. Teori Ilusi Fiskal

Teori ilusi fiskal pertama kali dikemukakan oleh seorang ekonom Italia yang bernama Amilcare Puviani. Amilcare Puviani menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan yang mampu merubah perilaku keuangan (Priyo, 2009).

Menurut Mueller dalam Priyo (2009) mendefinisikan ilusi fiskal bahwa pemerintah akan melakukan rekayasa terhadap laporan keuangan sedemikian rupa, sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada persepsi/ penilaian maupun pada tindakan/perilaku tertentu. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak ataupun retribusi, dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana perimbangan khususnya DAU dalam jumlah yang lebih besar.

Upaya yang dilakukan dapat berupa perubahan struktur/pola belanja, maupun menambah jumlah belanja daerah secara signifikan. Kebutuhan fiskal daerah mengalami kenaikan, daerah mempunyai legitimasi (alasan) untuk menaikkan target penerimaan pajak/retribusi, baik melalui penignkatan tariff ataupun mengeluarkan jenis pajak/retibusi baru.

Pemerintah pusat tidak memahami sepenuhnya kapasitas daerah dan situasi seperti ini justru dimanfaatkan daerah untuk memperoleh dana transfer yang besar (khususnya DAU). Tujuan pemberian bantuan transfer adalah

untuk meningkatkan pendapatan, sehingga dalam periode mendatang dapat mengurangi transfer. Hal ini berarti pemberian transfer seyogyanya mampu mendorong daerah, sehingga berdampak pada peningkatan kemandirian daerah, Logan dalam Priyo (2009).

Dalam pandangannya, posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik. Ia mengasumsikan birokrat berperilaku memaksimalkan anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Secara implisit, model birokratik menegaskan flypaper effect sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. Grossman dalam Kuncoro (2004) melukiskannya sebagai perilaku politisi dengan cakrawala pandang yang menyempit (myopic behavior). Dengan demikian, flypaper effect terjadi karena superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer. Informasi lebih yang dimiliki birokrat memungkinkannya memberikan pengeluaran yang berlebih. Implikasi yang penting dari model birokratik ini adalah bahwa desentralisasi fiskal bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik.

Oates (1979) menyatakan fenomena flypaper effect dapat dijelaskan dengan ilusi fiskal. Bagi Oates, transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya marginalnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya, masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun.

Bila permintaan barang publik tidak elastis, maka transfer berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini berarti flypaper effect merupakan akibat

dari ketidaktahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah. Lebih jauh, ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran dan keputusan mengenai kedua hal tersebut dihasilkan justru dari kesalahan persepsi semacam ini (Schawallie, 1989).

Scholar dalam Picur (2003) mengembangkan lima konsep untuk mengetahui adanya ilusi fiskal, yaitu kenaikan pendapatan (expenditure manipulation), pengakuan kewajiban (liability recognition), pemanfaatan hutang (debt utilization), serta penganggaran dan laporan keuangan (budgeting and financial reporting practices). Pengukuran adanya ilusi fiskal di Indonesia tidak dapat menggunakan pengakuan kewajiban (liability recognition) maupun pemanfaatan hutang (debt utilization), karena tidak semua pemerintah daerah memiliki hutang kepada pihak lain. Pengukuran dengan menggunakan laporan keuangan tidak dapat dilakukan, mengingat kualitas laporan keuangan yang masih rendah. Jadi, penelitian ini hanya fokus pada pengukuran ilusi fiskal dengan pengukuran pendapatan (revenue enhancement) dan manipulasi belanja (expenditure manipulation).

#### 1. Deteksi Ilusi Fiskal dengan Pengukuran Pendapatan (Revenue Enhancement)

Penerimaan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah dan dana perimbangan. Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin

maupun pembangunannya, yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha milik daerah, dan lain-lain penerimaan asli daerah yang sah.

Berbagai kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek lebih ditentukan oleh transfer yang diterima dari pemerintah pusat. Idealnya semua komponen penerimaan daerah mempunyai korelasi yang positif terhadap besarnya belanja daerah. Peningkatan belanja daerah diharapkan memprioritaskan aspek pelayanan publik, sehingga terjadi peningkatan kesejahteraan (peningkatan pertumbuhan ekonomi) dan pada gilirannya terjadi peningkatan kontribusi pajak maupun retribusi dari masyarakat. Gemmel et al. (1998) menunjukkan bahwa menaikkan anggaran belanja daerah adalah upaya untuk mendapatkan jumlah transfer yang besar.

Deteksi Ilusi Fiskal dengan manipulasi Belanja (Expenditure Manipulation)

Deteksi ilusi fiskal dengan pengukuran manipulasi belanja, dilakukan dengan melihat peran/kontribusi masing-masing komponen penerimaan terhadap peningkatan anggaran. Komponen belanja dimanipulasi sehingga diasumsikan sama dengan besarnya penerimaan itu sendiri. Ilusi fiskal dapat muncul akibat adanya kepentingan pemerintah daerah untuk meningkatkan bantuan dari pemerintah pusat dengan cara meningkatkan anggaran belanjanya. Tetapi, pemerintah tidak mengoptimalkan pendapatan asli daerah yang dimiliki daerahnya. Dalam era otonomi seharusnya terjadi peningkatan kemandirian daerah dengan

meingkatkannya potensi pendapatan asli daerah, kenyataan menunjukkan justru terjadi penurunan pendapatan asli daerah (Priyo, 2009).

Kebijakan pemberian DAU justru menimbulkan kemalasan fiskal daerah. Ini dikarenakan daerah akan mendapatkan DAU yang lebih kecil jika kinerja fiskal daerah meningkat. Daerah akan lebih memilih mengupayakan DAU yang lebih besar daripada bekerja keras agar meningkatkan pendapatan asli daerah yang signifikan .

Di dalam konteks internasional beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk melihat pengaruh belanja daerah terhadap pendapatan daerah misalnya adalah penelitian dari Kesit dalam Anik (2013). Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa hipotesis pajak-belanja berlaku untuk kasus pemerintah daerah di beberapa Negara Amerika Latin, yakni Kolumbia, Republik Dominika, Honduras dan Paraguay.

### 3. Teori Pemberdayaan Masyarakat.

*Aplied Teori* dalam penelitian ini adalah teori Pemberdayaan Masyarakat. Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mendapat awalan ber- menjadi kata”berdaya” artinya memiliki atau mempunyai daya. *Daya* artinya kekuatan, berdaya memiliki arti kekuatan. Kata “berdaya” apabila diberi awalan *pe-* dengan mendapat sisipan *-m-* dan akhiran *-an* menjadi “pemberdayaan” artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai kekuatan.<sup>28</sup>

Kata “pemberdayaan ” adalah terjemahan dari bahasa Inggris “*Empowerment*”, pemberdayaan berasal dari kata dasar “*power*” yang berarti

---

<sup>28</sup>Rosmedi Dan Riza Risyanti, *Pemberdayaan Masyarakat*, (Sumedang: AlqapritJatinegoro, 2006),Hlm.1

kekuatan berbuat, mencapai, melakukan atau memungkinkan. Awalan “em” pemberdayaan dapat berarti kekuatan dalam diri manusia, suatu sumber kreativitas.<sup>29</sup>

Secara konseptual pemberdayaan (*empowerment*) berasal dari kata *power* (kekuasaan atau keberdayaan).<sup>30</sup> Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang. Khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam: (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.<sup>31</sup>

Menurut beberapa pakar yang terdapat dalam buku Edi Suharto, menggunakan definisi pemberdayaan dilihat dari tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan. Menurut Jim Iffe dalam membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.<sup>32</sup> Masih dalam buku tersebut, person

<sup>29</sup>Lili Baridi, Muhammad Zein, M. Hudri, *Zakat Dan Wirausaha*, (Jakarta: CED)

<sup>30</sup>Edi Sugarto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial Dan Pekerja Sosial*, (Bandung: PTR Ravika Adimatama 2005), *CetKe-1*, Hlm. 57

<sup>31</sup>*Ibid*, Hlm. 58

<sup>32</sup>Edi Sugarto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial Dan Pekerja Sosial*, (Bandung: PTR Ravika Adimatama 2005), *CetKe-1*, Hlm. 57

mengatakan bahwa pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam mengontrol dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga- lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya. Sedangkan menurut Swift dan Levin dalam membangun masyarakat Memberdayakan Masyarakat, pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur social.<sup>33</sup>

Berdasarkan definisi pemberdayaan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok rentan dan lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan, sehingga mereka memiliki keberdayaan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik secara fisik, ekonomi, maupun sosial seperti: kepercayaan diri, maupun menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.<sup>34</sup> Adapun cara yang di tempuh dalam malakukan pemberdayaan yaitu dengan memberikan motivasi atau dukungan berupa sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan bagi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas mereka,

---

33Ibid

34Ibid, Him 60

meningkatkan kesadaran tentang potensi yang di milikinya, kemudian berupaya untuk mengembangkan potensi yang dimiliki tersebut.

### 1. Pemberdayaan menurut Islam

Islam memandang suatu pemberdayaan atas masyarakat madani sebagai suatu hal yang penting sehingga pemberdayaan dalam pandangan Islam akan memiliki pendekatan-pendekatan yang holistik dan strategis. Berkaitan dengan itu, Islam telah memiliki paradigma strategis dan holistik dalam memandang suatu pemberdayaan. Menurut Istiqomah dalam Jurnal *Pengembangan Masyarakat Islam* bahwa pemberdayaan dalam konteks pengembangan masyarakat Islam merupakan sebuah pembelajaran kepada masyarakat agar mereka dapat secara mandiri melakukan upaya-upaya perbaikan kualitas kehidupannya baik yang menyangkut tentang kesejahteraan dan keselamatannya di dunia maupun kesejahteraan dan keselamatannya di akhirat.<sup>35</sup>

Menurut Agus Ahmad Syafi'i, pemberdayaan atau *empowerment* dapat diartikan sebagai penganut, dan secara teknis istilah pemberdayaan dapat disamakan dengan istilah pengembangan.<sup>36</sup> Berdasarkan dengan istilah diatas, dalam pengalaman Al-Quran tentang pemberdayaan *dhu'afa*, "*community empowerment*" (CE) atau pemberdayaan masyarakat pada ininya adalah membantu klien" (pihak yang diberdayakan), untuk memperoleh daya guna pengambilan keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan tentang diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial melalui

---

35 Matthoriq, dkk, *Aktualisasi Nilai Islam Dalam Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (Studi Pada Masyarakat Bajulmati, Gajahrejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang)*, Jurnal Administrasi Publik (Jap), Vol.2, No.3, Hlm 427

36 Agus Ahmad Syafi'i, "1, *Menejemen Masyarakat Islam*, (Bandung: Gerbang Masyarakat Baru), Hlm. 70

peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimilikinya antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya.<sup>37</sup>

Masih dalam pengalaman Al-Qur'an, Jim Iffendy mengatakan bahwa pemberdayaan dalam penyediaan sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan bagi masyarakat untuk meningkatkan kapasitas mereka sehingga mereka bisa menemukan masa depan mereka yang lebih baik.<sup>38</sup>

Sedangkan pemberdayaan menurut Gunawan Sumohardjoningrat adalah "upaya untuk membangun daya yang dimiliki kaum *dhu'afa* dengan mendorong, memberikan motivasi dan meningkatkan kesadaran tentang potensi yang dimiliki mereka, serta merubah untuk mengembangkannya".<sup>39</sup>

Menurut Agus Efendi sebagaimana dikutip oleh Nani Machendrawaty dan Agus Ahmad Safei dalam bukunya *Pengembangan Masyarakat Islam*, mencoba menawarkan tiga kompleks pemberdayaan yang mendesak.

*Pertama*, pemberdayaan pada matra ruhaniah. Pemberdayaan ini diperlukan karena degradasi moral masyarakat Islam saat ini sangatlah memprihatinkan. Kepribadian umat Islam terutama generasi mudanya begitu mudah terkooptasi oleh budaya negatif "Barat" yang merupakan antitesa dari nilai-nilai Islam dan tidak dapat memilahnya. Keadan ini masih diperparah oleh gagalnya pendidikan agama di hampir semua pendidikan. Karenanya, umat Islam harus berjuang keras untuk melahirkan desain kurikulum pendidikan yang benar-

---

37 Asep Usman Ismail, *Pengalaman Al-Quran Tentang Pemberdayaan Dhu'afa* (Jakarta: Dakwah Press) Cet Ke-1, Hlm.9

38 *Ibid*, Hlm.9

39 Gunawan Sumohardjoningrat, *Pembangunan Daerah Dan Pembangunan Masyarakat*, (Jakarta, BinaRena Pariwisata, 1997), Hlm.165.

benar berorientasi pada pemberdayaan total ruhaniah Islamiyah.<sup>40</sup>.

*Kedua*, pemberdayaan intelektual. Saat ini dapat disaksikan betapa umat Islam yang ada di Indonesia sudah terlalu jauh tertinggal dalam kemajuan dan penguasaan IPTEK. Keadaan ini juga diperparah dengan orientasi lembaga pendidikan yang ada mulai dari tingkat TK sampai Perguruan Tinggi lebih banyak berorientasi pada bisnis semata, lembaga pendidikan dijadikan arena bisnis yang subur. Untuk itu diperlukan berbagai upaya pemberdayaan intelektual sebagai sebuah perjuangan besar dari pengembalian orientasi pendidikan pada pengembangan intelektual *an sich*.

*Ketiga*, pemberdayaan ekonomi. Harus diakui bahwa kemiskinan dan ketertinggalan menjadi demikian identik dengan mayoritas umat Islam, khususnya di Indonesia. Untuk memecahkannya, tentunya ada dalam masyarakat sendiri, mulai dari sistem ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah, keberpihakan pemerintahan dalam mengambil kebijakan ekonomi dan kemauan serta kemampuan masyarakat sendiri. Karenanya, diperlukan sebuah strategi dan kebijakan untuk keluar dari himpitan ketertinggalan dan ketimpangan ekonomi tersebut.

Kemiskinan dalam pandangan Islam bukanlah sebuah azab maupun kutukan dari Tuhan, namun disebabkan pemahaman manusia yang salah terhadap distribusi pendapatan (rezeki) yang diberikan. Al-Qur'an telah menyinggung dalam surat Az-Zukhruf: 32 yang artinya: *Apakah mereka yang membagi-bagi rahmat Tuhanmu? Kami telah menentukan antara mereka*

---

<sup>40</sup>Dian Iskandar Jaelani, *Pemberdayaan Ekonomi Umat Dalam Perspektif Islam (Sebuah Upaya Dan Strategi)*, Eksyar, Volume 01, Nomor 01, Maret 2014: 018-034, hlm 19

*penghidupan mereka dalam kehidupan dunia, dan Kami telah meninggikan sebahagian mereka atas sebagian yang lain beberapa derajat, agar sebagian mereka dapat mempergunakan sebagian yang lain. dan rahmat Tuhanmu lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan. (Az-Zukhruf: 32).<sup>41</sup>*

Perbedaan taraf hidup manusia adalah sebuah rahmat sekaligus “peringat” bagi kelompok manusia yang lebih “berdaya” untuk salingmembantu dengan kelompok yang kurang mampu. Pemahaman seperti inilah yang harus ditanamkan di kalangan umat Islam, sikap simpati dan empati terhadap sesama harus di pupuk sejak awal. Ini sejalan dengan firman Allah dalam surat Al-Hasyr ayat 7 yang artinya: *“Apa saja harta rampasan yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk Kota-Kota Maka adalah untuk Allah, untuk rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang Kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, Maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, Maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Amat keras hukumannya” (Al-Hasyr: 7).<sup>42</sup>*

Kedua ayat di atas menunjukkan bahwa kemiskinan lebih banyak diakibatkan sikap dan perilaku umat yang salah dalam memahami ayat-ayat Allah SWT, khususnya pemahaman terhadap kepemilikan harta kekayaan. Dengan demikian, apa yang kemudian disebut dalam teori sosiologi sebagai “Kemiskinan absolut” sebenarnya tidak perlu terjadi apabila umat Islam memahami secara

---

41 Al-Quransurat Az-Zukhruf, ayat 32

42 Al-Quransuat Al-Hasyr ayat 7.

benar dan menyeluruh (*kaffah*) ayat-ayat Tuhan tadi. Kemiskinan dalam Islam lebih banyak dilihat dari kacamata non-ekonomi seperti kemalasan, lemahnya daya juang, dan minimnya semangat kemandirian. Karena itu, dalam konsepsi pemberdayaan, titik berat pemberdayaan bukan saja pada sektor ekonomi (peningkatan pendapatan, Konsep pemberdayaan yang dicontohkan Rasulullah SAW mengandung pokok-pokok pikiran sangat maju, yang dititik beratkan pada “Menghapuskan penyebab kemiskinan” bukan pada “Penghapusan kemiskinan” semata seperti halnya dengan memberikan bantuan-bantuan yang sifatnya sementara. Demikian pula, di dalam mengatasi *problematika* tersebut, Rasulullah tidak hanya memberikan nasihat dan anjuran, tetapi beliau juga memberi tuntunan berusaha agar rakyat biasa mampu mengatasi permasalahannya sendiri dengan apa yang dimilikinya, sesuai dengan keahliannya. Rasulullah SAW memberi tuntunan memanfaatkan sumber- sumber yang tersedia dan menanamkan etika bahwa bekerja adalah sebuah nilai yang terpuji.

Kesadaran tersebut akan menjadi sebuah tindakan nyata apabila individu tersebut sadar dan mau berubah, sebagaimana firman Allah SWT dalam Al- Qur’an surat 13 :11 yang artinya :*“Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.”*

## 2. Tujuan Pemberdayaan

Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan, baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri), maupun

karena kondisi eksternal (misalnya ditindas oleh struktur sosial yang tidak adil).<sup>43</sup> Ada beberapa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi:

- a. Kelompok lemah secara struktural, baik lemah secara kelas, gender, maupun etnis.
- b. Kelompok lemah khusus, seperti manula, anak-anak, dan remaja penyandang cacat, gay dan lesbian, masyarakat terasing.
- c. Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi atau keluarga.<sup>44</sup>

Menurut Agus Syafi'i, tujuan pemberdayaan masyarakat adalah mendirikan masyarakat atau membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara seimbang. Karena pemberdayaan masyarakat adalah upaya memperluas horizon pilihan bagi masyarakat. Ini berarti masyarakat diberdayakan untuk melihat dan memilih sesuatu yang bermanfaat bagi dirinya<sup>45</sup>

Payne mengemukakan bahwa suatu proses pemberdayaan (*empowerment*), pada intinya bertujuan: membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menemukan tindakan yang akan ia lakukan yang berkaitan dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui

---

43SoerjonoSoekanto,*SosialSuatuPengantar*,(Jakarta,Rajawalipress,1987),Cet.Ke@2,Hlm.75

44*Op.Cit*, EdiSueharto,Hlm.60

45*Ibid*,Hlm.60

trasfer daya dari lingkungannya<sup>46</sup>

### 3. Tahapan pemberdayaan

Menurut Isbandi Rukminto Adi, pemberdayaan masyarakat memiliki 7 (tujuh) terhadap pemberdayaan, yaitu sebagai berikut:

- a. Tahap Persiapan: pada tahapan ini ada dua tahapan yang harus dikerjakan, yaitu: pertama, penyimpanan petugas, yaitu tenaga pemberdayaan masyarakat yang bisa dilakukan oleh *community woker*, dan kedua penyiapan lapangan yang pada dasarnya diusahakan dilakukan secara non-direktif.
- b. Tahapan pengkajian (*assessment*): pada tahapan ini yaitu proses pengkajian dapat dilakukan secara individual melalui kelompok-kelompok dalam masyarakat. Dalam hal ini petugas harus berusaha mengidentifikasi masalah kebutuhan yang dirasakan (*feel needs*) dan juga sumber daya yang dimiliki klien.
- c. Tahap perencanaan alternatif program atau kegiatan: pada tahapan ini petugas sebagai agen perubahan (*exchange agent*) secara partisipatif mencoba melibatkan warga untuk berfikir tentang masalah yang mereka hadapi dan bagaimana cara mengatasinya. Dalam konteks ini masyarakat diharapkan dapat memikirkan beberapa alternatif program dan kegiatan yang dapat dilakukan.
- d. Tahap pemfomalisasi rencanaaksi: pada tahapan ini agen perubahan membantu masing-masing kelompok untuk merumuskan

---

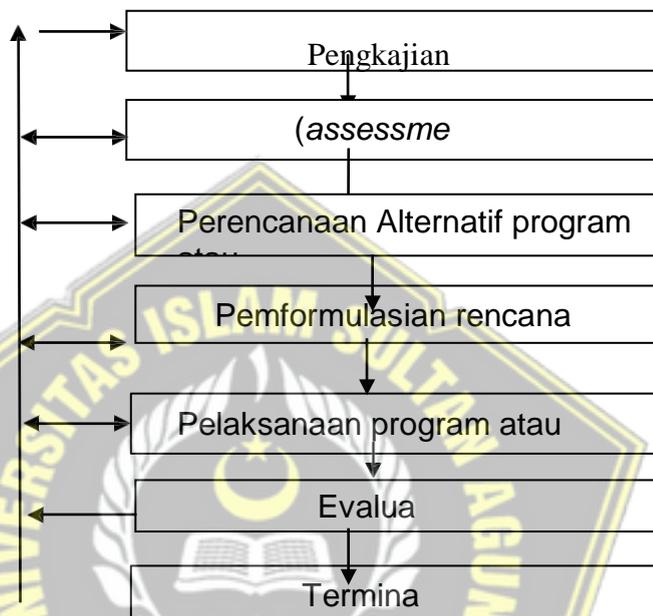
<sup>46</sup>*Op.Cit*, Agus Ahmad Syafi'i, Hlm.39

dan menentukan program dan kegiatan apa yang mereka akan lakukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Disamping itu juga petugas membantu untuk memformalisasikan gagasan mereka kedalam bentuk tertulis, terutama bila ada kaitannya dengan pembuatan proposal kepada penyandang dana.

- e. Tahap pelaksanaan (*implementasi*) program atau kegiatan: dalam upaya pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat peren masyarakat sebagai kader diharapkan dapat menjaga keberlangsungan program yang telah dikembangkan. Kerjasama antar petugas dan masyarakat merupakan hal penting dalam tahapan ini karena terkadang sesuatu yang sudah direncanakan dengan baik melenceng saat dilapangan.
- f. Tahap evaluasi: evaluasi sebagai proses pengawasan dari warga dan petugas program pemberdayaan masyarakat yang sedang berjalan sebaiknya dilakukan dengan melibatkan warga. Dengan keterlibatan warga tersebut diharapkan dalam jangka waktu pendek biasanya membentuk suatu sistem komunitas untuk pengawasan secara internal dan untuk jangka panjang dapat membangun komunikasi masyarakat yang lebih mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.
- g. Tahap terminasi: tahap terminasi merupakan tahapan pemutusan hubungan secara formal dengan komunitas sasaran. Dalam tahap ini

diharapkan proyek harus segera berhenti.<sup>47</sup> Adapun bagan dari model tahapan pemberdayaan yang telah dijelaskan diatas adalah sebagai berikut:

**Bagan1**  
**Tahapan Pemberdayaan Masyarakat<sup>48</sup>**



Sumber: Adi Isbandi Rukminto

Sedangkan menurut Gunawan Sumodiningrat, upaya untuk pemberdayaan masyarakat terdiri dari 3 (tiga) tahapan yaitu:

- 1) Menciptakan suasana iklim yang memungkinkan potensi masyarakat itu berkembang. Titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia dan masyarakat memiliki potensi (daya) yang dapat dikembangkan.

<sup>47</sup>*ibid*,Hlm.63

<sup>48</sup>AdiIsbandiRukminto,*Op.Cit*,Hlm.54

- 2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat, dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif dan nyata, serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi semakin berdaya dalam memanfaatkan peluang.
- 3) Memberdayakan juga mengandung arti menanggulangi<sup>49</sup>

#### A. Pemberdayaan Perempuan

##### 1. Pengertian Pemberdayaan Perempuan

Untuk meningkatkan kualitas hidup atau kesejahteraan bagi perempuan dapat dilakukan dengan cara memberdayakan kaum perempuan yang lemah dan menciptakan hubungan yang lebih adil, setara antara laki-laki dan perempuan serta mengikutsertakan perempuan dalam proses pengambilan keputusan.

Menurut Moser, pemberdayaan perempuan dapat dilakukan melalui pemenuhan kebutuhan praktis, yaitu dengan pendidikan, kesehatan, ekonomi baik perempuan maupun laki-laki dan melalui pemenuhan kebutuhan strategis, yaitu dengan melibatkan perempuan dalam kegiatan pembangunan. Pemenuhan kebutuhan praktis dapat dilakukan dengan cara peningkatan sumber daya manusia (pendidikan, kesehatan, dan ekonomi). Sedangkan pemenuhan kebutuhan strategis dapat

---

<sup>49</sup>*Ibid*, Hlm.53

dilakukan dengan cara memperkuat kelembagaan ekonomi berbasis perempuan melalui peningkatan kapasitas kader-kader perempuan<sup>50</sup>

## 2. Indikator Pemberdayaan perempuan

Bagi perempuan miskin (WRSE) setelah melalui berbagai upaya pemberdayaan, dapat dikatakan berhasil apabila dapat mencapai 3 indikator yaitu:

- a. Indikator keluaran (*output indicator*) di tandai dengan telah diselenggarakannya pemberdayaan terhadap sejumlah perempuan miskin (WRSE).
- b. Indikator hasil (*income indicator*) ditandai dengan perempuan miskin (WRSE) yang di berdayakan telah mampu berusaha ekonomi produktif sesuai keterampilan mereka.
- a. Indikator dampak (*impact indikator*) ditandai dengan perempuan miskin (WRSE) yang di berdayakan telah mampu mengembangkan usaha, berorganisasi/bermasyarakat dan membantu perempuan lain yang masih miskin.<sup>51</sup>

Wanita Rawan Sosial Ekonomi (WRSE) tidak saja di tuntutan untuk memiliki keberdayaan secara ekonomi, akan tetapi tidak kalah penting memiliki keberdayaan secara sosial. Seperti yang di kemukakan oleh Lorrancaine Guitierrez, keberdayaan di tandai dengan peningkatan kemampuan yaitu: kemampuan personal, interpersonal dan

<sup>50</sup>Titiksumarti, "strategi nafkah rumah tanggadanposisi perempuan"dalam*secercah cahayamenujukesejahteraanperempuan(sebuahkajian)*, kementerian sosial RI direktoratjendral pem, berdayaankeluarga, 2010, hlm. 212

<sup>51</sup>*Ibid*, Hlm. 292

politik. Kemampuan personal adalah kemampuan individu dalam memahami kekuatan yang di milikinya. Kemampuan interpersonal adalah kemampuan individu dalam mempengaruhi orang lain dengan menggunakan kekuatan sosialnya. Sedangkan kemampuan politik adalah kemampuan dalam mengambil keputusan bersama secara formal maupun informal.<sup>52</sup>

Namun lebih dari itu semua adalah terciptanya pola pikir dan paradigma yang *egaliter*. Perempuan harus dapat berperan aktif dalam beberapa kegiatan yang memang proporsinya. Jikalau itu semua telah terealisasi, maka perempuan benar-benar terberdayakan.

### 3. Strategi pemberdayaan perempuan

Strategi yang ditempuh dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran adalah sebagai berikut:

- a. Menguatkan, memfasilitasi dan menjembatani Sektor, LSM dan Perguruan Tinggi dalam pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi di tingkat pusat dan daerah.
- b. Meningkatkan pengetahuan, sikap dan ketrampilan mengelola dalam pelaksanaan pemberdayaan perempuan di bidang sosial dan ekonomi.
- c. Meningkatkan dan pengembangan kemitraan dan jejaring kerja (*net working*).<sup>53</sup>

<sup>52</sup>RokmaMurni ,”pemberdayaanperempuan pascareformasi”dalamsecercahahaya menuju kesejahteraanperempuan (sebuah kajian),kementrian sosialRIDirektoratjendral pemberdayaan sosialdirektoratpemberdayaankeluarga(tkp:2010) hlm,333

<sup>53</sup>SulikantiAgusti,*kebijakandanstrategipeningkatanproduktifitasekonomiperempuan*,Kementrianp

Memperhatikan karakteristik kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh perempuan serta arahan kebijakan dalam proses pemberdayaannya, maka pelaksanaan pemberdayaan ekonomi perempuan hendaknya dilakukan dengan langkah-langkah strategi sebagai berikut :

- a. Program pemberdayaan harus spesifik sesuai kebutuhan kelompok sasaran: Kemiskinan yang dialami kaum perempuan serta masyarakat memiliki keragaman karakteristik yang melatarbelakanginya. Untuk itu, agar program pemberdayaan perempuan dapat berlangsung efektif, maka muatan program pemberdayaan haruslah sesuai dengan karakteristik kondisi dan permasalahan yang dihadapi kelompok sasaran program. Permasalahan kelompok perempuan miskin di perkotaan, pada aspek tertentu memiliki perbedaan dengan permasalahan kelompok perempuan miskin di perdesaan. Perbedaan atau karakteristik yang khas juga ditemui dalam konteks kondisi dan permasalahan kemiskinan di kalangan perempuan petani, perempuan nelayan, atau perempuan yang bergelut dalam sektor industri pengolahan (baik sebagai buruh maupun pengusaha mikro-kecil). Konsekuensinya, muatan program pemberdayaan perempuan tidak dapat digeneralisir, namun harus disusun secara spesifik sesuai dengan kelompok

sasarannya.

**b. Pengembangan kelembagaan keuangan mikro tingkat**

**lokal:** Sebagai konsekuensi dari dianutnya sistem dana bergulir dalam proses pemberian bantuan modal kerja, maka akan dibutuhkan adanya lembaga pengelolaan dana, ini dapat pula menjadi tempat bagi masyarakat untuk berkonsultasi dalam meningkatkan usaha mereka, lembaga penampung dan membantu proses pemasaran hasil produksi dan pasar, serta mediator dalam upaya pengembangan jaringan kemitraan dan pemasaran yang lebih luas.

**c. Penyediaan modal awal untuk menjalankan usaha ekonomi**

**produktif:** Pada beberapa kelompok sasaran, mungkin akan dibutuhkan bantuan penyediaan modal awal untuk melakukan kegiatan usaha ekonomi produktif. Hal ini karena kelompok sasaran benar-benar miskin dalam arti tidak memiliki barang modal yang dapat dipergunakan untuk memulai kegiatan usahanya (seperti kelompok buruh tani, dll). Modal awal ini dapat berupa tanah/lahan atau alat produksi. Perlu dihindari penyediaan modal awal dalam wujud uang tunai.

**d. Pengembangan usaha ekonomi produktif yang**

**berkesinambungan:.** Kegiatan ekonomi ini dapat merupakan pengembangan lapangan usaha yang memang telah dilaksanakan kelompok sasaran sebelumnya (sepanjang masih layak secara

ekonomis) maupun pengembangan lapangan usaha baru. Kegiatan ekonomi yang dikembangkan hendaknya didukung oleh potensi ketersediaan bahan baku dan bahan pendukung di wilayah tersebut, merupakan produk unggulan di daerahnya (bersifat komparatif maupun kompetitif), serta dibutuhkan dan memiliki pasar yang nyata (demand and market driven) agar berkesinambungan.

**e. Keterpaduan peranserta seluruh pemangku kepentingan**

**(stakeholders):** Proses pemberdayaan perempuan membutuhkan adanya dukungan dari berbagai pemangku kepentingan (stakeholders) secara terpadu, baik dari unsur pemerintah, masyarakat, LSM, dan dunia usaha. Di tingkat pemerintahan, proses ini membutuhkan dukungan secara lintas sektoral baik di tingkat pusat, propinsi, dan kab/kodya.

**f. Penyediaan dan peningkatan kemudahan akses terhadap modal usaha:**

Penyediaan dan peningkatan kemudahan untuk memperoleh akses terhadap sumber permodalan sangat diperlukan mengingat masih terbatas dan lemahnya akses yang dimiliki pengusaha mikro dan kecil pada umumnya (apalagi yang baru memulai usahanya) untuk memperoleh bantuan (kredit) modal kerja dari sumber-sumber modal yang ada.

**g. Fasilitasi bantuan permodalan untuk pemupukan permodalan**

**wilayah:** Dana ini sifatnya merupakan dana hibah, kelompok

penerima tetap memiliki kewajiban untuk mengembalikan dana kepada pengelola untuk kemudian digulirkan kepada kelompok perempuan miskin lainnya. Cara ini akan lebih menjamin pelaksanaan program secara berkelanjutan sekaligus lebih mencerminkan prinsip keadilan bagi kelompok perempuan miskin lain yang belum menerima dana modal kerja ini (mengingat pada saatnya mereka akan menerima bantuan modal kerja sesuai tahap perguliran yang berlangsung).

#### **h. Pemantapan sistem pendampingan untuk kemandirian**

**kelompok:** Sistem Pendampingan ini bersifat mandiri dan telah berjalan baik yang dilakukan oleh relawan, LSM, Perguruan Tinggi atau petugas pemerintah. Petugas Pendamping ini adalah anggota masyarakat (infrasuktur), LSM, Organisasi Sosial, Yayasan, Lembaga Keakerabatan, dll yang memiliki pengetahuan dan kemampuan atau memiliki kapasitas dan kapabilitas serta diterima masyarakat sebagai pembimbingan dan pendampingan.<sup>54</sup>

#### **4. Pemberdayaan Perempuan Melalui Usaha ekonomi produktif**

Usaha Ekonomi Produktif (UEP) menurut Peraturan Direktorat Jendral Pemberdayaan Departemen Keuangan RI no.per-19/PB/2005 tentang petunjuk penyaluran dana bantuan modal usaha bagi keluarga binaan sosial program pemberdayaan fakir miskin melalui pola pengembangan terpadu kelompok usaha bersama(KUBE) dan lembaga

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm.26-28

keuangan Mikro (LKM) mendefinisikan usaha ekonomi produktif adalah serangkaian kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dalam mengakses sumberdaya ekonomi, meningkatkan produktivitas kerja, meningkatkan penghasilan dan menciptakan kemitraan usaha yang saling menguntungkan.<sup>55</sup>

Usaha ekonomi produktif (UEP) adalah salah satu bentuk usaha kesejahteraan sosial yang dikembangkan Departemen Sosial Republik Indonesia dalam perspektif yang lebih luas merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan pemerintah dalam upaya menggerakkan ekonomi keluarga dan komunitas, khususnya dalam mengatasi kemiskinan di pedesaan, atau dalam istilah Ismawan, dikenal sebagai ekonomi kerakyatan.

Kegiatan-kegiatan yang digeluti pelaku ekonomi rakyat menurut Kethi, secara kasar dapat dikelompokkan menjadi :

- a. Kegiatan primer dan sekunder: pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, (semua dilakukan dalam skala terbesar dan susten), pengerajin kecil, penjahit, makanan kecil, dan semacamnya
- b. Kegiatan-kegiatan tersier: transportasi, kegiatan sewa-menyewa baik perumahan, tanah, maupun alat produksi.
- c. Kegiatan-kegiatan distribusi: pedagang dan jenis usaha lainnya.
- d. Kegiatan-kegiatan jasa lain, pengeman, penyemir sepatu, tukang

---

<sup>55</sup>direktoratjendralpemberdayaandepartemenkeuanganRI no.per-19/PB/2005tentang petunjukpenyalurandanabantuanmodalusaha, DirektoratJendralRI, hlm. 12

cukur, montir, tukang sampah, juru potret, juru potret jalanan, dan sebagainya. Meningkatkan usaha ekonomi produktif merupakan bagian dari ekonomi kerakyatan yang mempunyai fungsi strategis dalam memperkuat ekonomi keluarga dan komunitas, maka upaya pemberdayaannya suatu tuntutan yang harus diwujudkan. Pemberdayaan usaha kecil tersebut menjadi salah satu pilihan pemerintah untuk mengatasi kemiskinan.

Dalam ekonomi Islam kesejahteraan merupakan terhindar dari rasa takut terhadap penindasan, kelaparan, dahaga, dan penyakit, serta kebodohan bahkan lingkungan. Hal ini sesuai dengan kesejahteraan surgawi dapat dilukiskan antara lain dalam peringatan Allah SWT kepada Adam AS, terdapat dalam Al-Quran surat At-Taha ayat 117-119

*117. Maka Kami berkata: "Hai Adam, Sesungguhnya ini (iblis) adalah musuh bagimu dan bagi isterimu, Maka sekali-kali janganlah sampai ia mengeluarkan kamu berdua dari surga, yang menyebabkan kamu menjadi celaka.*

*118. Sesungguhnya kamu tidak akan kelaparan di dalamnya dan tidak akan telanjang,*

*119. Dan Sesungguhnya kamu tidak akan merasa dahaga dan tidak (pula) akan ditimpa panas matahari di dalamnya".<sup>56</sup>*

Bersumber dari pandangan hidup Islam melahirkan nilai-nilai dasar dalam ekonomi yaitu.

---

56 Al-Quran Surat Thahaa Ayat 117-119

- a. Keadilan, dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, kejujuran, keberanian dan konsisten pada kebenaran
- b. Pertanggungjawaban, untuk memakmurkan bumi dan alam semesta sebagai tugas seorang khalifah. Setiap perilaku ekonomi memiliki tanggung jawab untuk berperilaku ekonomi yang sebenarnya, amanah dalam mewujudkan kemaslahatan. Juga memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan secara umum bukan kesejahteraan secara pribadi atau kelompok tertentu saja.
- c. Takaful (jaminan sosial), adanya jaminan sosial di masyarakat akan mendorong terciptanya hubungan yang baik antar individu dan masyarakat, karena Islam tidak hanya mengajarkan hubungan hubungan vertical, namun juga menempatkan hubungan horizontal ini secara seimbang. Agar kesejahteraan di masyarakat dapat terwujud, pemerintah berperan dalam mencukupi kebutuhan masyarakat, baik daras/primer, sekunder (*the dneed/haji*), maupun tersier (*the comendabel/tahsisi*), dan pelengkap (*the huxury/kamili*). Disebabkan hal tersebut, pemerintah dilarang untuk berhenti pada pemenuhan kebutuhan dan pelayanan primer masyarakat saja, namun harus berusaha untuk mencangkup seluruh kebutuhan komplementer lainnya, selama tidak bertentangan dengan syariat sehingga kehidupan masyarakat sejahtera.<sup>57</sup>

Dalam ekonomi Islam kesejahteraan dapat dikendalikan oleh

---

<sup>57</sup> *Ibid*, Hlm 89

distribusi kekayaan melalui zakat, infak sodakoh. Dengan pengendalian distribusi kekayaan tersebut maka kebutuhan setiap individu seperti sandang, pangan, papan dapat terpenuhi secara seimbang. Sedangkan suatu keadaan terjaga dan terlindunginya agama, harta, jiwa, akal, dan kehormatan manusia dengan demikian, kesejahteraan ekonomi Islam mencakup seluruh aspek kebutuhan jasmani dan rohani

Menurut Umar Chapra, hubungan antara syariat Islam dengan kemaslahatan adalah sangat erat. Ekonomi Islam merupakan salah satu bagian dari syariat Islam, tujuannya tentu tidak terlepas dari tujuan utama syariat Islam. Tujuan utama ekonomi Islam adalah merealisasikan tujuan manusia untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat (*falah*), serta kehidupan yang baik dan terhormat (*al-hayah al-tayyibah*).<sup>58</sup> Hal tersebut merupakan definisi kesejahteraan menurut pandangan Islam.

Ekonomi Islam tidak hanya berorientasi untuk membangun fisik-material dari individu masyarakat dalam Negara saja, tetapi memperhatikan pembangunan aspek-aspek lain yang merupakan juga elemen penting bagi kehidupan yang sejahtera dan bahagia. Begitulah Al-Qur'an secara sempurna mendefinisikan tentang kesejahteraan, dimulai dari kesejahteraan individu-individu yang mempunyai tauhid yang kuat kemudian tercukupi kebutuhan dasarnya dan tidak berlebih-lebihan, sehingga suasana menjadi aman, nyaman dan tentram.

#### 1. Indikator Kesejahteraan Masyarakat Dalam Ekonomi Islam

---

58M.B.HendrieAnto,*PengantarEkonomiMikro Islam*(Yogyakarta:Ekosiana2003),hlm.7

Indikator kesejahteraan masyarakat menurut Islam merujuk pada Al-Quran Surat Al- Quraaisy ayat 3-4 yang artinya (3) *Maka hendaklah mereka menyembah Tuhan Pemilik rumah ini (Ka'bah).* (4)*Yang telah memberi makanan kepada mereka untuk menghilangkan lapar dan mengamankan mereka dari ketakutan.*<sup>59</sup>

a. Menyembah Tuhan

Indikator kesejahteraan yang pertama dan paling utama Al-quran adalah” menyembah tuhan (pemilik) rumah (ka’bah), mengandung makna bahwa proses mensejahterakan masyarakat tersebut didahului dengan pembangunan tauhid, sehingga sebelum masyarakat sejahtera secara fisik, maka terlebih dahulu dan yang paling utama adalah masyarakat benar-benar menjadikan Allah sebagai pelindungnya, pengayom dan menyerahkan dirinya sepenuhnya kepada sang khaik. Semua aktifitas kehidupan masyarakat berbingkai dalam aktivitas ibadah.

b. Menghilangkan Lapar

Mengandung makna bahwa diawali dengan penegasan kembali tentang tauhid bahwa yang memberi makan kepada orang yang lapar tersebut adalah Allah, jadi ditegaskan bahwa rizki berasal dari Allah, bekerja merupakan sarana dari Allah.

c. Menghilangkan Rasa Takut

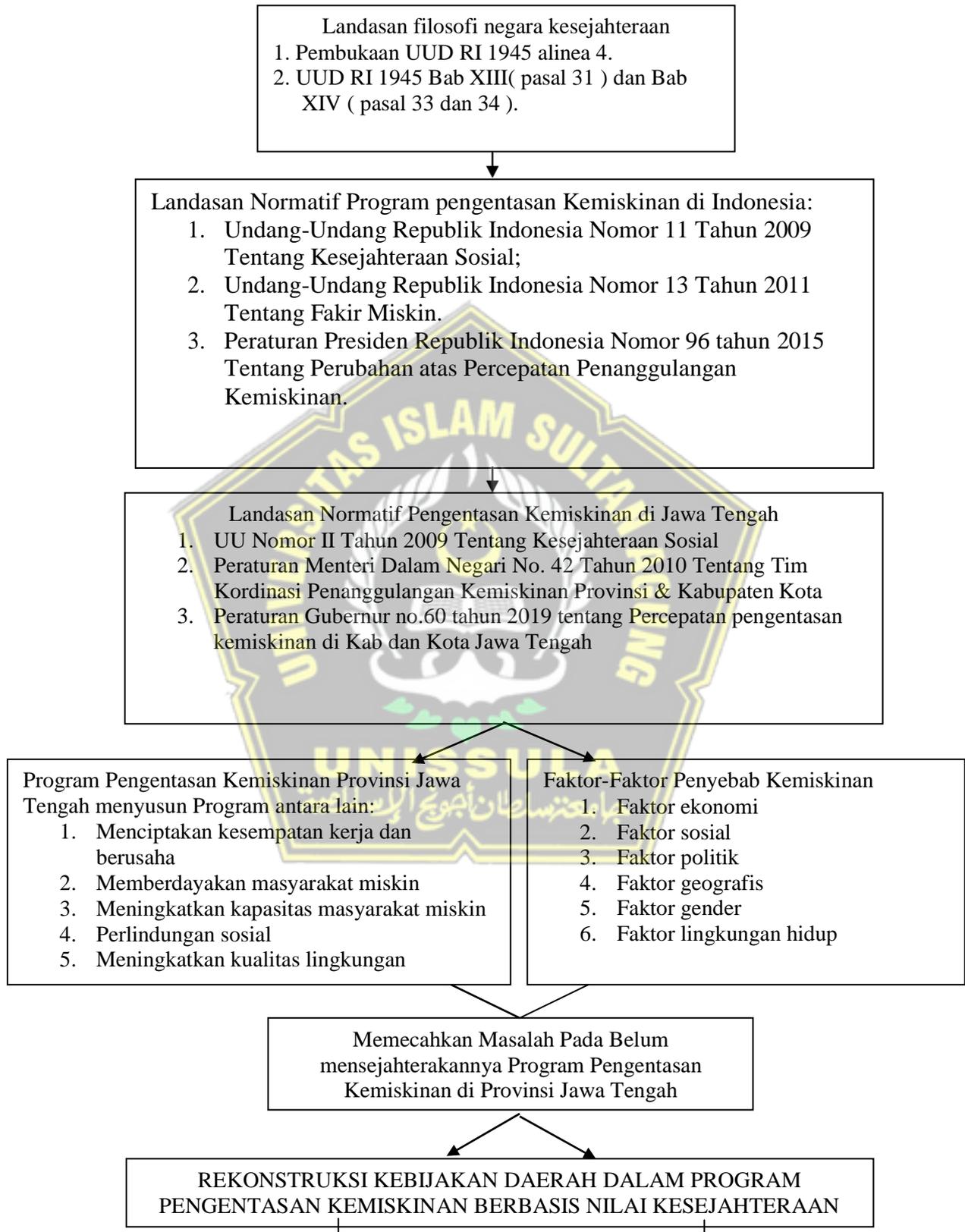
---

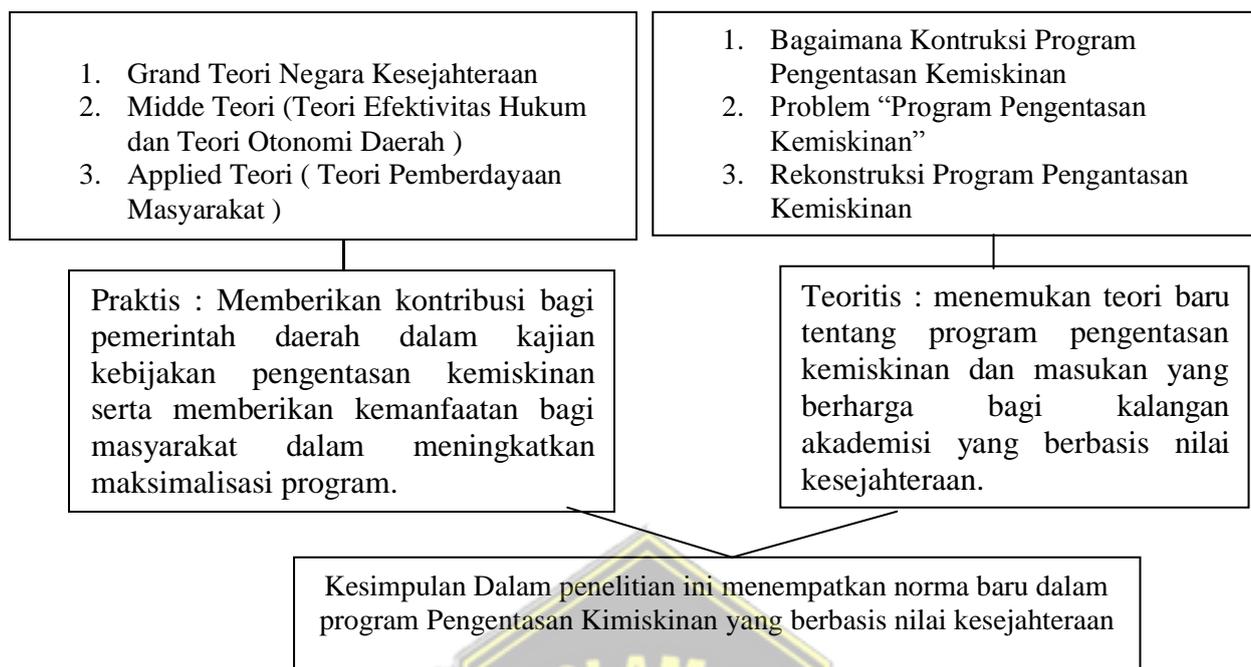
<sup>59</sup>Al-QuranSuratAl-QuraaisyAyat3-4

Membuat rasa aman, nyaman tentram bagian dari indikator sejahtera atau tidaknya masyarakat. Juga dimasyarakat masih banyak tindak kriminal seperti perampokan , pembunuhan dan kriminal tinggi lainnya, maka dapat diindikasikan bahwa masyarakat tersebut belum sejahtera. Dengan demikian pembentukan pribadi-pribadi yang soleh dan menjaga kesolehan merupakan bagian dari proses kesejahteraan masyarakat



## F. Kerangka Pemikiran Disertasi





## G. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan paradigma penelitian hukum konstruktivisme. Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subyek dan obyek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi dilihat sebagai alat untuk memahami realitas obyektif belaka dan dipisahkan dari subyek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme justru menganggap subyek sebagai faktor sentral dalam kegiatan dalam komunikasi untuk hubungan hubungan sosialnya. Subyek memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap maksud maksud tertentu dalam setiap wacana. Teori konstruivisme menyatakan bahwa individu mengintepretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dan pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut.

Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme ( penafsiran ) yang terbagi dalam tiga jenis yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeunetik.

Paradigma konstruktivis dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis ini mengatakan bahwa manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas didalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subyektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu sebagai obyektif.

Interaksi simbolik pada awalnya merupakan suatu gerakan pemikiran dalam ilmu sosiologi yang dibangun oleh Herbert Mead. Mead yang dikenal sebagai bapak teori Intersionisme simbolik ini menekankan sebuah pemahaman dunia sosial berdasarkan pentingnya makna yang diproduksi dan dinterpretasikan melalui simbol simbol dalam interaksi sosial. Dalam deskripsi Mead, proses “pengambilan peran “ menduduki tempat yang penting. Peserta masing masing memindahkan diri mereka secara mental ke dalam posisi orang lain. Dengan berbuat demikian, mereka mencoba mencari maksud dari aksi yang diberikan oleh pihak lain, sehingga komunikasi dan interaksi dimungkinkan. Jadi interksi tidak hanya berlangsung melalui gerak gerak saja, melainkan terutama melalui simbol simbol yang perlu dipahami dan dimengerti maknanya. Artinya tanda yang menentukan.

Interaksi simbolik mendasarkan gagasannya atas enam hal berikut ini :

- A. Manusia membuat keputusan dan bertindak pada situasi yang dihadapinya sesuai dengan pengertian subyektifnya.
- B. Kehidupan sosial merupakan proses interaksi,kehidupan sosial bukanlah struktur atau bersifat struktural dan karena itu akan tersu berubah.
- C. Manusia memahami pengalamannya melalui makna dan simbol yang digunakannya dilingkungan terdekatnya dan bahsa merupakan bagian yang sangat penting dalam kehidupan sosial.
- D. Dunia terdiri dari berbagai aspek sosial yang memiliki nama dan makna yang ditentukan secara sosial.
- E. Manusia mendasarkan tindakannya atas intepretasi mereka, dengan mempertimbangkan dan mendefinisikan obyek obyek dan tindakan yang relevan pada situasi saat itu.
- F. Diri seorang adalah obyek signikan dan sebagaimana obyek sosial lainnya, diri didefinisikan melalui interaksi sosial.

## 2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis adalah jenis penelitian deskriptif yang berusaha menggambarkan dan mencari jawaban secara mendasar mengenai sebab akibat dengan menganalisis faktor faktor penyebab terjadinya maupun munculnya suatu fenomena atau kejadian tertentu.

## 3. Metode pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian menggunakan metode Yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian hukum sosiologi dapat disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat. Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dimasyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta fakta dan data yang dibutuhkan setelah data yang dibutuhkan dikumpulkan kemudian menuju kepada indentifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.

#### 4. Sumber data Penelitian.

Sumber-sumber penelitian dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder dan bahan-bahan hukum tertier sebagai berikut:

Data Sekunder, yang terdiri dari:

##### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer<sup>60</sup> yaitu bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undang yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas antara lain berupa: Peratutan Perundang-undangan yang berhubungan dengan kebijakan daerah dalam pengentasan kemiskinan.

##### 2) Bahan hukum Sekunder

---

<sup>60</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pree, 1984), hal 52

Bahan hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang sifatnya memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, seperti buku-buku, makalah hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya, majalah, jurnal ilmiah, artikel, artikel bebas dari internet, surat kabar, majalah, bahkan dokumen pribadi dan pendapat dari kalangan pakar hukum yang relevan dengan objek dalam penelitian ini.<sup>61</sup>

3) Bahan Hukum Tertier

Bahan Hukum Tertier adalah yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder antara lain: Kamus besar bahasa Indonesia, Ensiklopedia Indonesia, Berbagai masalah hukum yang berkaitan dengan kebijakan daerah dalam program pengentasan kemiskinan.<sup>62</sup>

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan 3 cara :

- a. Studi Pustaka.
- b. Observasi Lapangan.
- c. wawancara.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder, baik yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier. Sesuai

---

<sup>61</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indoneisa, 1982), Hal, 24.

<sup>62</sup>Soerjono Soekanto Op. Cit, hal 52

dengan tipologi penelitian hukum normatif, data sekunder dengan bahan hukum dimaksudkan merupakan bahan utama dalam penelitian ini.

Penelitian yang berkaitan dengan pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian yang menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum ( yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan. Didukung dengan terlebih dahulu terhadap bahan hukum sekunder, berupa tulisan para ahli dan kebijakan hukum perdata. Cara tersebut didukung dengan bahan hukum tertier. Setelah inventarisasi peraturan perundang-undangan selesai dibuat intisari dari setiap peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini untuk mempermudah analisis serta pembuatan laporan penelitian.

#### 6. Analisis Data Penelitian

Analisis data penelitian dengan menggunakan deskriptif kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata kata tertulis atau lisan dari orang orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif bertumpu pada latar belakang alamiah secara holistik, memosisikan manusia sebagai alat penelitian, melakukan analisa data secara induktif, lebih mementingkan proses daripada hasil penelitian yang dilakukan disepakati oleh peneliti dan subyek penelitian.

#### **H. Orisinalitas Penelitian**

Untuk menghindari terjadinya duplikasi penelitian yang sama dengan penelitian ini, maka dilakukan pemetaan terhadap judul dan permasalahan disertasi berdasarkan data yang di dapat bahwa judul “ *Rekonstruksi*

***Kebijakan Daerah Dalam Program Pengentasan Kemiskinan Berbasis Nilai Kesejahteraan***” diketahui penelitian ini memiliki pembaharuan dengan penelitian sebelumnya. Berikut matriks penelitian yang memiliki tema tentang pengentasan kemiskinan.

Tabel  
Matriks Perbandingan Keaslian Penelitian

No	Judul	Penyusun	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Disertasi Promovendus
1	Peranan Negara dan Hukum Dalam Membrantas Kemiskinan dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum	Yohanes Suhardin, Dosen UNDIP Fak. Hukum, Disertasi, Th. 2010	1. Indonesia sebagai negara kesejahteraan (welfare state ) akan terwujud jika negara berperan aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian nasional. 2. Pengorganisasian Perekonomian di dukung oleh peraturan perundang-undangann yang di jiwai cita-cita nasional bangsa Indonesia.	Penelitian ini membahas tentang peran negara dalam membrantas kemiskinan dengan komparasikan dengan cita-cita nasional yang termasuk dalam Pembukaan UUD RI 1945 dan Pasal 33 & 34 UUD RI 1945

2	Analisis Hukum Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah dalam Pengentasan Kemiskinan dan Model Penyelesaiannya	Muhaimin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram Penelitian Th. 2009	1. Masalah Kemiskinan belum menunjukkan perbaikan dan solusi komprehensif dikarenakan beberapa faktor : a. Budaya & Rendahnya tingkat pendapatan. b. Belum ada data yang valid & profil kemiskinan yang kurang komprehensif. c. Tidak ada aturan kebijakan pemerintah yang komprehensif.	Penelitian ini membahas tentang faktor yang menjadi penyebab kenapa masalah kemiskinan belum ada solusi yang komprehensif. Ada faktor internal dan ada faktor eksternal yang menjadi penyebab dari permasalahan pengentasan kemiskinan belum maksimal.
3	Kebijakan – Kebijakan Pemerintah Dalam Penanggulangan Kemiskinan	Yeni Salma Barlinti, Dosen Fakultas Hukum UIEU, 2017	1. Bidang Sosial, Ekonomi, Pendidikan, Hukum harus saling terkait dalam upaya penanggulangan Kemiskinan. 2. Kebijakan Pemerintah akan terwujud jika Penegak Hukum adil, jujur, dan aman. 3. Masyarakat Miskin jangan tergantung pada fasilitas bantuan program.	Penelitian ini membahas tentang perlunya kebijakan pemerintah sinergis pada semua bidang pemerintahan daerah agar dapat mengatasi permasalahan kemiskinan.

Disertasi penulis dibandingkan dengan disertasi disertasi diatas yang berkaitan dengan tema pengentasan kemiskinan, adalah bahwa disertasi penulis menganalisis dari sisi hukum terutama mengacu kepada teori efektfitas hukum adalah pada substansi hukumnya, kenapa Kebijakan Daerah dalam program pengentasn kemiskinan belum memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya,

lalu penulis memberikan sebuah rekonstruksi sebuah kebijakan daerah dalam program pengentasan kemiskinan yang dapat memberikan kesejahteraan , dengan mengacu pada studi pelaksanaan kebijakan daerah dipelbagai wilayah serta mencoba mendapatkan sisi baik dari kebijakan yang diterapkan pada berbagai negara di Asia yang terbukti memberikan penguatan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

### **I. Sistematika Penulisan Disertasi**

Penelitian ini terdiri dari enam bab dan beberapa sub bab. Yaitu :

Bab I. Pendahuluan argumentasi terhadap pentingya penelitian, yang membahas tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah penelitian, tujuan penelitian , kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, kerangka pemikiran dan metode penelitian.

Bab I. Berisikan Latar belakang masalah, rumusan masalah, , kerangka pemikiran dan metode penelitian.

Bab II. Berisikan kajian tentang tinjauan pustaka dari Kebijakan public, kebijakan Daerah, Kesejahteraan dan Program pengentasan kemiskinan yang berbasis nilai Kesejahteraan.

Bab III. Membahas tentang permasalahan yang terdapat dalam permasalahan pertama di penelitian ini yaitu bagaimana kontruksi Kebijakan daerah dalam pengentasan kemiskinan Belum Mensejahterakan.

Bab IV. Membahas tentang permasalahan yang terdapat dalam permasalahan kedua di penelitian ini yaitu Kelemahan Kelemahan Keijakan Daerah di dalam program pengentasan kemiskinan.

- Bab. V. Membahas tentang permasalahan yang terdapat dalam permasalahan ketiga di penelitian ini yaitu rekontruksi Kebijakan daerah dalam program pengentasan Kemiskinan yang berbasis nilai Kesejahteraan.
- BabVI. Dalam penelitian ini membahas tentang kesimpulan penelitian, saran penelitian , implikasi dan rekomendasi kajian disertasi.

