

**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA BANDUNG
TERHADAP FAKIR MISKIN BERDASARKAN PERATURAN
DAERAH KOTA BANDUNG NOMOR 24 TAHUN 2012
TENTANG PENYELENGGARAAN DAN PENANGANAN
KESEJAHTERAAN SOSIAL DIHUBUNGKAN DENGAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG
PENANGANAN FAKIR MISKIN**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mendapatkan Gelar
Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana**

Oleh:

RHAGA ESA JIWANA

41151010140070

Program Kekhususan: Hukum Tata Negara

Dibawah Bimbingan :

Sugeng Rahardja, S.H., M.Hum



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG**

2018

**THE EFFECTIVENESS OF BANDUNG CITY GOVERNMENT
POLICY ON THE POOR BASED ON REGIONAL
REGULATION NUMBER 24 YEAR 2012 CONCERNING THE
IMPLEMENTATION AND HANDLING OF SOCIAL WELFARE
WAS LINKED TO THE ACT OF NUMBER 13 YEAR 2011
CONCERNING HANDLING OF THE POOR**

SKRIPSI

**Submitted In Partial Fulfillment of Requirements For The Degree Of
Sarjana Hukum**

By:

RHAGA ESA JIWANA

41151010140070

Specific Program: Constitutional Law

Advisor :

Sugeng Rahardja, S.H., M.Hum



FACULTY OF LAW

LANGLANGBUANA UNIVERSITY

BANDUNG

2018

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Rhaga Esa Jiwana

NPM : 41151010140070

Jenis Penulisan Tugas Akhir : Skripsi

Judul Penulisan Tugas Akhir : Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Bandung Terhadap Fakir Miskin Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial Dhubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin

Menyatakan bahwa tugas akhir ini adalah hasil karya sendiri dan bukan merupakan plagiat. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah plagiat, saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar, sehat wal'afiat dan tanpa tekanan dari manapun juga.

Bandung, 31 Agustus 2018

Yang menyatakan,

Rhaga Esa Jiwana

ABSTRAK

Kebijakan pemerintah merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan bernegara yang bertujuan agar terciptanya masyarakat sejahtera. Tindakan pemerintah sangat berpengaruh pada keadaan setiap daerah khususnya kota Bandung terkait keefektifan penerapan kebijakan-kebijakan pemerintah kota Bandung untuk menangani fakir miskin. Berdasarkan fenomena tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana efektivitas Penerapan kebijakan Pemerintah kota Bandung berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial serta Faktor apa saja yang menjadi penghambat kebijakan Pemerintah kota Bandung dalam upaya penanganan fakir miskin.

Metode pendekatan penelitian ini adalah yuridis normatif, melalui pendekatan perundang-undangan. Dalam pendekatan secara yuridis normatif dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan berhubungan dengan pembahasan. Penelitian ini berpijak pada penelitian deskriptif normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Data utama dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari kepustakaan dan berbagai literatur yang relevan. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dianalisis secara yuridis kualitatif artinya data yang diperoleh kemudian disusun secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas dengan tidak menggunakan rumus matematika maupun data statistik.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah Penerapan kebijakan pemerintah Kota Bandung terhadap penanganan fakir miskin dapat dikatakan belum cukup efektif, karena masih adanya ketidaksesuaian antara kebijakan dengan penerapannya yang mengakibatkan bertambahnya kembali angka kemiskinan di tahun 2018 serta terdapat faktor penghambat kebijakan Pemerintah kota Bandung dalam upaya penanganan fakir miskin yaitu pertama faktor masyarakat, pola pikir (*mindset*) dan tingkat kesadaran masyarakat terhadap kemampuan hidup yang masih rendah, sehingga tidak adanya keinginan yang kuat dalam diri setiap fakir miskin untuk hidup lebih berkembang dan mandiri. Kedua faktor penegak hukum, kurangnya penegakan hukum terkait pendampingan dan pengawasan terhadap upaya penanganan fakir miskin baik dalam hal pendataan fakir miskin maupun pengalokasian bantuan kepada fakir miskin yang mengakibatkan banyak bantuan-bantuan tidak tepat sasaran. Ketiga faktor kebudayaan, pergaulan hidup masyarakat kota Bandung saat ini yang dapat dikatakan kurang baik, karena banyak terdapat mulai dari anak sekolah dasar sampai anak remaja yang sudah merokok, berpacaran dan pergaulan bebas lainnya.

Kata Kunci : efektivitas, pemerintah, penanganan fakir miskin

ABSTRACT

Government policy is an important thing in state's life that have a goal to create a safe people. government policy really have an effect especially in bandung from effectivity of practical of bandung government policies to handle the poor. based on that phenomena, then the problem in this research is how greate the effect from practical policy bandung government based on act year 2011 no 13 about handle the poor and regional rule year 2012 no 24 about the enforcement and handle safe social and inhibition that can make the bandung government policy in the effort to handle the poor.

Juridicial normatif is used in this research method, from the approachment of act that have link with the topic. this research is based on descriptive normative research, wich is law research method that done by studying literature or a secondary data. primary data in this research is a secondary data that refere to many relevant literatur. data that have been collected in this research is analyzed by juridicial qualitative that mean every data that have been acquired is sorted by qualitative to gain a clear problem that have been discussed without using mathematics formula or even statistic data.

The conclusion from this research is that practical of bandung government policy in handling the poor is not yet effective, because there are many policy is not match with the practical that affect the rising of the poor population number in 2018 and the occur of factor inhibitor bandung government policy in the handling of the poor. First, people mindset became one of the factor and low level of people mindset that create a low will from the poor to develop and independent. Second, law enforcement factor, less controll and less accompaniment from the law enforcement in the poor data collection and allocation of help to the poor that cause many program is miss targeted. Third, culture factor, the juvenile associaton that is not good, ciggarates is already became a culture from child to juvenile, dating and promiscuity.

Keywords: Effectivity, Government, Handle the Poor.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya yang telah diberikan kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dalam bentuk skripsi yang harus ditempuh sebagai salah satu syarat guna mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang berjudul **“EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA BANDUNG TERHADAP FAKIR MISKIN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG NOMOR 24 TAHUN 2012 TENTANG PENYELENGGARAAN DAN PENANGANAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN”**.

Penulis menyadari bahwa penulisan tugas akhir ini sulit untuk dapat terwujud tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi baik materil maupun imateril. Rasa terima kasih yang sebesar-besarnya penulis ucapkan kepada Bapak Sugeng Rahardja, S.H., M. Hum., Selaku Dosen Pembimbing yang senantiasa memberikan masukan, petunjuk, arahan, motivasi serta memberikan bantuannya dan meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tugas akhir.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Dr. H. AR. Harry Anwar, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Langlangbuana.
2. Ibu Dr. Hj. Widjajani, Ir., MT., selaku Wakil Rektor I Universitas Langlangbuana.
3. Bapak Ruhanda, S.E., M.Si., selaku Wakil Rektor II Universitas Langlangbuana.
4. Bapak Dr. H. Deny Haspada, S.H., Sp.1., selaku Wakil Rektor III Universitas Langlangbuana.
5. Ibu Dr. Hj. Hernawati RAS, S.H., M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
6. Ibu Eni Dasuki, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
7. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
8. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
9. Ibu Dini Ramdania, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Langlangbuana.
10. Aep Sulaeman, S.H., Sp.1., selaku Dosen Wali di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
11. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang telah memberikan ilmu serta pengetahuan dalam membantu penulisan tugas akhir.

12. Kepada sahabat sejati Ervan Radian, Rijqi Agus, Asep Kordiman, Heriyanto (aciel), Bambang Djuniarto, Hilman Aidy, Faiz, Dimas, Yoga Nugraha, Rian Sopandi yang selalu mendengar keluh kesah dan selalu memberikan semangat serta dukungan kepada penulis.
13. Kepada Keluarga Besar Agro yang telah memberikan do'a, dukungan serta membantu penulis dalam menyusun tugas akhir.
14. Kepada Keluarga Besar KOPI (Komunitas Pecinta Seni) yang tidak bisa disebutkan satu persatu atas supportnya dalam menyelesaikan tugas akhir.
15. Kepada Keluarga Besar Bar'un yang telah memberikan dukungan serta membantu penulis dalam menyusun tugas akhir.
16. Kepada teman-teman seperjuangan angkatan 2014 di Universitas Langlangbuana yang sama-sama berjuang dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
17. Kepada seluruh Staf TU dan seluruh pihak yang telah memberikan bantuan baik materiil maupun imateriil yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Teristimewa kepada keluarga tercinta yaitu Mama Yulleni, Papa Asep Mulyana, Kakak Riksa Diriana Putra, Adik Mugia Febriana Salwa, Keluarga Besar Mama, Keluarga Besar Papa dan saudara/i ku yang saya banggakan Chepy Nugraha, Nury Salami, Erwin Hermanto, Deta Nur Rizki, Rizky Anugerah serta yang telah memberikan dukungan, memberikan semangat, memberikan motivasi, memberikan do'a maupun arahan kepada penulis.

Penulis menyadari dengan segala keterbatasan yang ada pada penulis, skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi perbaikan di masa yang akan datang. Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca terutama bagi penulis sendiri.

Bandung, 31 Agustus 2018

Penulis

DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN

ABSTRAKi

ABSTRACT..... ii

KATA PENGANTARiii

DAFTAR ISI.....vii

DAFTAR TABELx

BAB I PENDAHULUAN..... Ошибка! Закладка не определена.1

A. Latar Belakang Masalah.... **Ошибка! Закладка не определена.1**

B. Identifikasi Masalah **Ошибка! Закладка не определена.7**

C. Tujuan Penelitian **Ошибка! Закладка не определена.7**

D. Kegunaan Penelitian..... **Ошибка! Закладка не определена.8**

E. Kerangka Pemikiran.....8

F. Metode Penelitian **Ошибка! Закладка не определена.14**

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEBIJAKAN PEMERINTAH, FAKIR

MISKIN, DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL19

A. Efektifitas Kebijakan Pemerintah.....19

1. Definisi Efektifitas19

2. Definisi Kebijakan..... **Ошибка! Закладка не определена.21**

3. Definisi Pemerintah25

B. Landasan Teori Mengenai Fakir Miskin.....30

1. Definisi Fakir Miskin30

2. Hak dan Tanggung Jawab Fakir Miskin36

3. Definisi Masyarakat37

C. Landasan Teori Mengenai Kesejahteraan Sosial	39
1. Definisi Kesejahteraan Sosial	39
2. Tugas dan Wewenang Pemerintah	42
3. Tanggung Jawab Pemerintah	Ошибка! Закладка не определена.45

BAB III EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA BANDUNG TERHADAP PENANGANAN FAKIR MISKIN DILIHAT DARI REALITA SAAT INI Ошибка! Закладка не определена.**48**

A. Perihal Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Bandung Terhadap Penanganan Fakir Miskin.....	48
B. Realita Keadaan Warga Fakir Miskin	Ошибка! Закладка не определена.51

BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS TENTANG EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA BANDUNG TERHADAP FAKIR MISKIN59

A. Penerapan Kebijakan Pemerintah Kota Bandung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.....	59
B. Faktor-Faktor yang menjadi Kendala atau Penghambat Kebijakan Pemerintah Kota Bandung Dalam Upaya Penanganan fakir miskin	Ошибка! Закладка не определена.62

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....67

A. Kesimpulan	Ошибка! Закладка не определена.67
---------------------	-----------------------------------

B. Saran.....	68
---------------	----

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

Table 1.1	Jumlah penduduk dan penduduk miskin di Kota Bandung berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kota Bandung	53
Tabel 1.2	Jumlah Kartu Keluarga miskin di kota Bandung berdasarkan data dari Dinas Sosial Dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung	54
Tabel 1.3	Jumlah Kartu Keluarga miskin di kota Bandung berdasarkan dari Dinas Sosial Dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung perwilayah/kecamatan dan rata-rata pekerjaannya	54

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan suatu bentuk kehidupan berkelompok yang besar dengan jumlah anggota yang banyak sehingga dapat digolongkan ke dalam jenis *secondarygroup*. Kehidupan bernegara sebagai suatu bentuk kehidupan berkelompok memiliki persamaan dengan bentuk-bentuk kehidupan berkelompok lain, seperti desa, kampung, hutan, dan lain-lain¹⁾. Socrates mengatakan dalam ajaran-ajarannya, bahwa negara bukanlah buatan manusia. Adanya negara adalah karena suatu keharusan yang obyektif yang disebabkan oleh kodrat manusia. Tugas negara adalah mendatangkan keadilan, yang baru dapat terjelma bila mana negara di perintah oleh orang-orang yang di pilih dengan secara seksama. Plato yang merupakan murid dari Socrates mengemukakan pendapat juga bahwa Negara timbul karena banyaknya jenis kebutuhan dan keinginan manusia. Untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan keinginan-keinginan manusia itu diperlukan kerjasama antara manusia satu sama lain. Bentuk kerjasama yang terpenting adalah bentuk kesatuan hidup yang berupa negara.

¹Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 2.

Socrates berkata dalam bukunya yang berjudul "*Politea*"²⁾:

"Pada hemat saya negara didirikan karena tiap orang merasa dirinya belum berkecukupan, artinya ia belum dapat memenuhi segala kebutuhannya sendiri serta memerlukan lebih banyak lagi".

Plato menarik garis sejajar atau garis parallel antara negara dan manusia. Pada manusia nampak ada tiga sifat yang sejajar dengan negara, yaitu akal, keberanian, dan kebutuhan. Parallel dengan sifat-sifat itu, maka dalam negara yang ideal ada tiga golongan warganegara yaitu³⁾:

1. Kelas yang memerintah, yang memegang pimpinan ("*the rulers*", "*bestuurders*"). Pemimpin-pemimpin negara ini seharusnya terdiri dari orang-orang ahli fikir atau filosof-filosuf yang tinggi pengetahuan dan akalnya.
2. Kelas pengawal-pengawal negara, yakni orang-orang yang menjaga keselamatan dan keamanan negara, yang harus mendapat didikan khusus untuk tugasnya itu ("*the guardians*", "*krijgslieden*"). Kelas ini terdiri dari orang-orang yang memiliki keberanian.
3. Kelas golongan pengusaha, seperti petani, pekerja, pedagang dan semacamnya ("*the artisans*", "*werklieden*") yang menjamin makanan dan kebutuhan materiil lainnya bagi kedua golongan

²Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu kenegaraan*, Lembaga Penerbitan Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, Bandung, 1982, hlm. 134.

³Ibid, hlm. 135.

tersebut yang telah di jelaskan pada poin 1 & 2. Kelas ini merupakan golongan yang menghasilkan benda-benda untuk keperluan pemenuhan kebutuhan manusia.

Indonesia merupakan Negara Hukum. Pengaturan yang termuat dalam penjelasan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)”. Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan maka dapat dikatakan bahwa negara itu tidak boleh melaksanakan aktivitasnya hanya berdasarkan atas kekuasaan saja tetapi harus melaksanakan berdasarkan hukum yang telah ditetapkan. Nilai-nilai pancasila dijadikan sebagai landasan dalam bernegara hukum yang tujuan akhir dari bernegara hukum adalah untuk menjadikan kehidupan rakyat dan bangsa ini sejahtera⁴). Sesuai dengan konsep dari Negara Indonesia yaitu Negara Hukum Pancasila yang bertumpu pada setiap sila-sila yang ada.

Tujuan dari dibentuknya Negara Indonesia salah satunya termuat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang terdapat di dalam alinea keempat yakni “memajukan kesejahteraan umum”. Berdasarkan tujuan negara tersebut dapat dikatakan bahwa Negara dapat dijadikan sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat agar tujuan mensejahterakan rakyat dapat tercapai.

⁴Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 43.

Kewajiban pemerintah dalam mencapai kesejahteraan umum adalah bertanggung jawab untuk memberikan hak-hak dari seluruh warga negaranya di semua lapisan termasuk hak warga negara yang mengalami masalah sosial yakni masyarakat miskin dan anak terlantar, seperti yang telah diamanatkan di dalam konstitusi negara yang terdapat dalam Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Fakir miskin dan Anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Berdasarkan pengaturan yang termuat dalam Pasal 34 Ayat (1) tersebut terdapat makna “dipelihara oleh negara”. Berarti negara mempunyai tanggung jawab sebagai pemelihara fakir miskin dan anak terlantar yang akan dijaga dan dirawat oleh negara.

Ditegaskan dalam berbagai dokumen Negara bahwa telah menjadi kewajiban pokok bagi Negara Indonesia untuk dapat memberikan kehidupan yang layak secara menyeluruh hingga mendapatkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyatnya tanpa pengecualian. Dengan konsep seperti itu maka Negara wajib memberikan perlindungan sosial bagi rakyatnya. Dalam arti luas perlindungan sosial mencakup seluruh tindakan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, pihak swasta, maupun masyarakat, guna melindungi dan memenuhi kebutuhan dasar, terutama kelompok miskin dan rentan dalam menghadapi kehidupan yang penuh dengan resiko serta meningkatkan status sosial dan hak fakir miskin di setiap Negara.⁵⁾

⁵Edi Suharto, *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia*, CV. Alfabeta, Bandung, 2009, hlm. 3.

Masalah yang di alami dalam kehidupan bernegara salah satunya adalah merosotnya perekonomian masyarakat seperti masalah kemiskinan, anak terlantar, dan gelandangan yang dialami oleh golongan tertentu dalam kota. Meskipun kota memiliki hampir semua fasilitas untuk meningkatkan taraf dan kualitas hidup penghuninya, namun masih saja terdapat kelompok dan segmen masyarakat yang hidup dalam keadaan menyedihkan atau tidak sesuai dengan standar hidup yang layak seperti yang telah dikemukakan oleh Suparlan bahwa⁶⁾:

“Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar hidup rendah yaitu adanya suatu kekurangan tingkat materi pada sejumlah atau golongan orang yang dibandingkan dengan standar kehidupan berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan”.

Menurut Badan Pusat Statistik untuk mengukur kemiskinan dapat menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*Basic Needs Approach*), dengan pendekatan ini kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.

⁶Parsudi, Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 34.

Kota Bandung merupakan ibu kota dari provinsi Jawa Barat yang pada tahun 2017 memiliki jumlah penduduk sebanyak 2.495.765 jiwa (BPS). Dengan jumlah penduduk yang besar tentu akan menjadi persoalan baru di Kota Bandung, bisa saja dengan meningkatnya jumlah penduduk maka angka kemiskinan akan semakin berkurang atau malah semakin bertambah. Apabila kemiskinan di Kota Bandung dari tahun ke tahun terus berkurang, hal tersebut tak lepas dari campur tangan pemerintah dalam merancang suatu kebijakan yang tepat terhadap masyarakatnya. Tugas dan tanggung jawab pemerintah khususnya Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung untuk menangani fakir miskin seperti yang telah diamanatkan oleh Konstitusi terdapat di dalam Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara,” maka ini harus diatasi semaksimal mungkin, efektif, terorganisir dan langsung ke akar permasalahannya. Karena itu berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis tertarik untuk mengkaji penelitian ini dengan judul **“Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Bandung Terhadap Fakir Miskin Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka untuk merumuskan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini penulis menetapkan 2 (dua) identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Bandung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin?
2. Faktor apa saja yang menjadi penghambat Kebijakan Pemerintah Kota Bandung dalam upaya penanganan Fakir Miskin?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan kepada judul dan permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat dikemukakan bahwa tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, adalah:

1. Untuk mengetahui, memahami, dan mengkaji penerapan Kebijakan Pemerintah Kota Bandung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.
2. Untuk mengetahui, memahami, dan mengkaji faktor-faktor yang menjadi penghambat kebijakan Pemerintah Kota Bandung dalam upaya penanganan fakir miskin.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian terhadap permasalahan ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam upaya penanganan fakir miskin.
- b. Dapat memberikan pemahaman dan pengetahuan terhadap kebijakan pemerintah beserta faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam upaya penanganan fakir miskin di wilayah Kota Bandung.

2. Kegunaan Praktis

- a. Dapat memberikan manfaat kepada masyarakat tentang penerapan kebijakan pemerintah Kota Bandung untuk menangani kemiskinan.
- b. Dapat dijadikan bahan pemikiran bagi pemerintah maupun masyarakat untuk menangani fakir miskin di wilayah Kota Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Konsep Negara hukum atau Negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung prinsip-prinsip asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas

kekuasaan kehakiman yang merdeka, semua itu bertujuan untuk mengendalikan Negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan. Negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum (Negara hukum demokratis)⁷⁾, terkandung pengertian bahwa kekuasaan dibatasi oleh hukum. Berdasarkan pengertian tersebut maka negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum, tidak dengan kekuasaan sewenang-wenang.

Pembagian kekuasaan dalam konsep Negara Hukum diartikan bahwa Negara dalam hal ini baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah wajib untuk turun serta dalam memberikan hak konstitusional kepada warga negara dalam pelaksanaan upaya penanganan fakir miskin, campur tangan Negara dalam penyelenggaraan program penanganan fakir miskin wajib untuk melindungi setiap jiwa.

Pemerintah terbagi menjadi dua (2), yakni Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1, 2, dan 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 128.

- 1) Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 3) Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah telah menetapkan suatu peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, dan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial yang bertujuan untuk melindungi masyarakat yang tergolong fakir miskin serta untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.

Tujuan Negara Indonesia sebagai Negara hukum yang bersifat formal mengandung konsekuensi bahwa Negara berkewajiban untuk melindungi seluruh warga negaranya dengan suatu Undang-undang terutama untuk melindungi hak-hak asasinya demi kesejahteraan hidup bersama. Dalam kewajiban negara untuk melindungi seluruh

warganegaranya diperlukan adanya sikap tindak dari pemerintah berupa kebijakan-kebijakan yang diterapkan, karena kebijakan pemerintah sangat menentukan nasib warga negaranya, terutama warga yang tergolong Fakir Miskin.

Berbicara mengenai Kebijakan, tentunya akan membahas mengenai hal-hal yang berkaitan dengan berbagai efektivitas kebijakan yang dikehendaki, penentu baik buruk nya suatu kebijakan yang ditetapkan serta bagaimana kebijakan itu dilaksanakan, itu semua merupakan bagian dari suatu konsep kebijakan. Carl Friedrich mengemukakan bahwa⁸⁾:

“Kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Kebijakan (*policy*) yang diambil pemerintah mencerminkan keputusan mengenai apa yang akan dilakukan dan atau tidak dilakukan berkenaan dengan kepentingan umum (*public interest*). Kebijakan merupakan suatu usaha pengambilan keputusan yang pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mendapat informasi, mengolahnya dan akhirnya membuat keputusan yang dianggap terbaik melalui program-program yang ditawarkan. Sedangkan James E. Anderson menyatakan bahwa:

⁸⁾<https://www.suduthukum.com/2017/03/pengertian-kebijakan-pemerintah.html>, diakses pada hari Rabu, tanggal 14 Maret 2018.

“Kebijakan pemerintah atau kebijakan adalah kebijakan yang dilambungkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah”.

Implikasi-implikasi dari pengertian kebijakan adalah:

1. Bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu yang merupakan tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Bahwa kebijakan itu berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Bahwa kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah terhadap suatu masalah tertentu, bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
4. Bahwa kebijakan setidaknya dalam arti yang positif didasarkan selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Berdasarkan beberapa pendapat yang telah diuraikan maka penulis menarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah suatu pedoman dalam berperilaku atau bertindak yang dilakukan oleh sejumlah aktor atau pejabat dalam lingkungan tertentu, perkara tertentu yang mempunyai hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu. Tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah adalah:

1. Memelihara ketertiban umum;
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal;
3. Memadukan berbagai aktifitas (koordinator);

4. Menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material.

Penyelenggaraan kebijakan pemerintah dalam upaya penanganan fakir miskin merupakan salah satu syarat mutlak menuju Negara Kesejahteraan (*welfare state*).⁹⁾ Setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesejahteraan sosial yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik jika ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut adalah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Bahwa keberhasilan pelaksanaan kegiatan kebijakan publik bisa dinilai dari segi efektivitas. William N. Dunn menyatakan bahwa¹⁰⁾:

“Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu *alternative* mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan”.

Berkaitan dengan pengertian efektivitas yang penulis uraikan, maka efektivitas yang penulis teliti yaitu bagaimana tingkat efektivitas

⁹⁾Faisal Basri dan Haris Munandar, *Perekonomian Indonesia, Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2002, hlm. 4.

¹⁰⁾<http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-kmp55b1952e1ffull.doc> diakses pada hari jumat tanggal 15 Juni 2018

yang telah ditentukan dan direncanakan dapat berjalan dengan baik atau bahkan sebaliknya, yaitu tidak sesuai dengan perencanaan awal. Penulis akan melihat seberapa besar efektivitas kebijakan pemerintah kota Bandung terhadap penanganan fakir miskin.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan. Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini meliputi:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan yang dimana informasi dan data bisa didapatkan dan diteliti menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang terkait dengan isi hukum. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis. Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemeliharaan fakir miskin antara lain Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, dan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini, penulis menggunakan penelitian *observational Research* dengan cara survei langsung lapangan. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang pelaksanaan peraturan perundang-undangan di lapangan. Sedangkan sifat penelitiannya adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis ini bertujuan untuk menganalisis objek penelitian dengan menggambarkan situasi dalam objek penelitian di daerah Bandung berupa data awal tentang suatu permasalahan yang akan diteliti, sehingga peneliti dapat menggambarkan dan menganalisis efektivitas kebijakan pemerintah di kota Bandung dalam upaya penanganan fakir miskin berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial, serta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

3. Tahap Penelitian

Tahap-tahap dalam penelitian ini meliputi:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian, dari hasil wawancara dan penyampaian daftar pertanyaan kepada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung, fakir miskin, dan subjek lainnya.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, berupa bahan-bahan hukum, diantaranya:

1) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi. Untuk bahan primer yang memiliki otoritas tertinggi adalah Undang-Undang Dasar, selanjutnya Undang-Undang sampai Peraturan Daerah. Bahan hukum primer tersebut merupakan bahan yang terkait dengan Pemeliharaan Fakir Miskin, meliputi:

a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin;

c) Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial.

2) Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3) Data Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Lokasi Penelitian

a. Penelitian kepustakaan:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, Jalan Dipatiukur No. 35 Bandung; dan
- 2) Perpustakaan BAPUSIPDA yang beralamat di jalan Kawalayaan Indah II No. 4 Soekarno Hatta Bandung.

b. Penelitian Lapangan

- 1) Kantor Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan yang beralamat di jalan Cipamokolan No. 109 Rancili Kota Bandung;
- 2) Keluarga Fakir Miskin terlantar di dekat Kantor Dinas Sosial yang beralamat di jalan Sindang Sirna, dan Fakir Miskin terlantar di Pusat Kota Bandung dan sekitarnya;

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan:

a. Observasi

Observasi adalah pengamatan langsung di lokasi penelitian yang dilakukan untuk mengumpulkan data dan fakta awal. Pengamatan ini khususnya berkaitan dengan hak apa saja yang telah diperoleh oleh fakir miskin dalam penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

b. Wawancara

Wawancara, yaitu tanya jawab secara langsung dengan para responden tentang permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan pedoman wawancara. Salah satunya

adalah mengajukan pertanyaan kepada beberapa responden yang bisa memberikan data-data yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini merupakan cara yang dilakukan untuk memperoleh data atau informasi melalui membaca dan menelaah buku-buku, jurnal, dan bahan-bahan referensi media cetak yang tersedia di perpustakaan.

6. Metode Analisa Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang di peroleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya berupa kebijakan-kebijakan Pemerintah yang diterapkan, kemudian dihubungkan dengan peraturan Perundangan-undangan tentang penanganan fakir miskin serta teori-teori dari studi kepustakaan sehingga dapat diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEBIJAKAN PEMERINTAH, FAKIR MISKIN, DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

A. Efektifitas Kebijakan Pemerintah

1. Definisi Efektifitas

Efektifitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektifitas juga disebut hasil guna. Efektifitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Gedeian mendefinisikan efektifitas adalah:

“That is, the greater the extent to which an organization’s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness (Semakin besar pencapaian tujuan – tujuan organisasi semakin besar efektifitas)”.

Berbicara mengenai efektifitas, William N. Dunn menyatakan bahwa:

“Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan”.

Berbeda pendapat dengan Dunn, Mahmudi menyatakan bahwa:

“Efektifitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output

terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”.

Terdapat 5 indikator yang dijadikan sebagai tolak ukur efektivitas hukum, sebagaimana Soerjono Soekanto mengatakan teori efektivitas hukum adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu¹¹):

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan beberapa definisi mengenai efektifitas yang telah diuraikan, penulis menyimpulkan bahwa dalam melihat efektifitas diharuskan adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran. Untuk melihat efektifitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi. Artinya dalam melihat efektifitas adalah adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi.

¹¹Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 8

2. Definisi Kebijakan

Secara epistemologi kebijakan merupakan satu istilah bahasa Indonesia yang memiliki kesamaan arti dengan *policy* dalam bahasa Yunani. Kata *policy*, bila ditelusuri lebih jauh berasal dari bahasa Yunani yang berarti kota, sementara perkembangan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara), dan pada akhirnya dalam bahasa Inggris pertengahan *policie* berarti menangani masalah-masalah politik atau administrasi pemerintahan.¹²⁾

Thomas Dye berpendapat bahwa kebijakan publik adalah “apapun pilihan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*)”. Pandangan Dye melihat kebijakan publik pada apapun tindakan yang dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai sebuah kebijakan. Makna lain dari pandangan Dye juga dapat dilihat bahwa kebijakan publik dilakukan hanya oleh badan pemerintah tidak dapat dilakukan oleh badan swasta. Sependapat dengan pandangan James E. Enderson yang mengatakan bahwa “kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”.

Pandangan berbeda juga muncul dari tokoh lain misalnya David Easton yang mengatakan bahwa kebijakan publik yaitu “ketika pemerintah membuat kebijakan, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap

¹²⁾William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 51.

kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya". Dalam pandangan ini dapat dilihat bahwa kebijakan publik sudah seharusnya memiliki makna yang terkandung didalamnya. Pendapat Easton seirama dengan definisi kebijakan publik yang dikatakan Harold Laswell dan Abraham Kaplan yang mengatakan bahwa "kebijakan hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada di dalamnya.

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan dirumuskan oleh apa yang disebut David Easton sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para ketua adat, ketua suku, eksekutif, legislator, hakim, administrator dan lain sebagainya. Mereka inilah yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dan sebagai pihak yang dianggap oleh sebagian besar warga bertanggung jawab atas urusan-urusan politik serta berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tersebut selama masih berada dalam batasan-batasan peran dan wewenang mereka.

Pemaparan yang telah diuraikan membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan pemerintah. Pertama, kebijakan publik lebih mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan negara dan sistem-sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan melainkan tindakan yang direncanakan.

Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Ketiga, kebijakan berkaitan dengan apa yang dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat yang belum sejahtera.

Berdasarkan pandangan Easton, kebijakan publik dianggap peneliti sangat terkait dengan pendekatan kesejahteraan sosial ketika *public actor* menganalisis *problem* dan mengimplementasikan seluruh kegiatan sehubungan dengan tugas, sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik. Kebijakan dan *problem* merupakan salah satu sub bidang bagi ilmu sosial dan bidang-bidang penelitian ilmiah lainnya yang semakin menyadari konteks politik tempat di mana mereka beroperasi. Sehingga kebijakan publik adalah bidang yang cenderung didefinisikan berdasarkan area atau sektor kebijakan, dan dalam sebagian besar *setting* ini terjadi interaksi antar disiplin dan antar situasi. Arief Budiman menyatakan bahwa:

“Kebijakan merupakan keputusan-keputusan publik yang diambil oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi”.

Kebijakan ini tentunya merupakan sebuah proses politik yang kompleks. Prosesnya meliputi tujuan-tujuan negara dan cara

pengambilan, keputusannya, orang-orang atau kelompok-kelompok yang dilibatkan, dan bagaimana kebijakan ini dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Lebih spesifik lagi, kebijakan sesungguhnya merupakan sesuatu yang nyata, tidak abstrak. Ia merupakan produk terakhir dari sebuah proses negara. Dari kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh negara, kita bisa melihat jenis negara tersebut, bentuk rezimnya, dan sifat birokrasinya.¹³⁾ Kebijakan (*policy*) yang diambil pemerintah mencerminkan keputusan mengenai apa yang akan dilakukan dan atau tidak dilakukan berkenaan dengan kepentingan umum (*public interest*).

Isi atau konten kebijakan terdiri dari:

1. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi;
2. Jenis manfaat yang bisa dipengaruhi;
3. Jangkauan perubahan yang ditetapkan;
4. Letak pengambilan keputusan pelaksana-pelaksana program;
5. Sumber-sumber yang dapat disediakan.

Wujud konkrit dari kebijakan adalah keluaran berupa program yang bersifat lebih operasional. Kebijakan merupakan suatu usaha pengambilan keputusan yang pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mendapat informasi, mengolahnya dan akhirnya membuat keputusan yang dianggap terbaik melalui program-program yang ditawarkan.

¹³⁾Arief Budiman, *Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia, Jakarta, 2002, hlm. 89.

Berdasarkan beberapa pendapat yang telah diuraikan maka penulis menarik kesimpulan bahwa kebijakan pemerintah dalam penelitian ini adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh pemerintah untuk mengadakan suatu program dan dilakukan atau tidak dilakukan yang memiliki tujuan demi meningkatkan kualitas dan dampak-dampak yang diharapkan oleh pemerintah yakni masyarakat sejahtera.

3. Definisi Pemerintah

Seperombolan orang-orang hidup bersama-sama di suatu daerah dengan mendiami daerah itu secara "*sedentair*" atau tetap, maka terasalah kemudian bahwa ada kepentingan-kepentingan yang sama. Di antara kepentingan-kepentingan yang sama itu yang dirasakan sebagai kepentingan paling utama adalah penjagaan keselamatan diri dan harta-benda terhadap bahaya yang mengancam dari luar. Bahaya itu menimbulkan kehendak bersama pada mereka untuk berusaha mengelakkannya. Maka disusunlah suatu organisasi yang dibebani tugas untuk mengatur kepentingan dan kehendak bersama itu. Agar organisasi ini dapat melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya diberikan kekuasaan untuk mengadakan aturan-aturan serta mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu.¹⁴⁾

¹⁴Muchtar Affandi, *Ilmu – Ilmu Kenegaraan*, Lembaga Penerbitan Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, Bandung, 1982, hlm. 200

Gerombolan yang primitif pemegang kekuasaan itu berwujud pimpinan yang nyata oleh seorang yang dianggap oleh seluruh gerombolan itu sebagai "*primus inter pares*", artinya sebagai seorang yang menjadi nomor satu di antara sesamanya karena dialah yang paling menonjol dalam keberanian, kecerdikan, kepandaian atau kecakapan diantara sesama mereka sendiri. Setiap anggota gerombolan diwajibkan tunduk kepada kekuasaan pimpinan itu dan siapa yang tidak mau tunduk dapat dipaksa untuk tunduk dengan kekerasan. Dengan demikian timbullah suatu "*authority*" atau "*gezag*" atau "kewibawaan" pimpinan yang dapat menimbulkan dan memelihara suatu tatanan yang terarur. Organisasi pimpinan di dalam negara yang mempunyai *authority* inilah yang disebut "pemerintah".¹⁵⁾

Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara, merupakan suatu organisasi teknis yang diperlengkapi dengan kewenangan-kewenangan tertentu yang diperlukan untuk pengaturan dan pelaksanaan segala tugasnya. Sesungguhnya pengaturan itu merupakan aspek *universal* dari setiap bentuk kehidupan bersama. "*Ubi societas, ubi ius*", kata sebuah ungkapan kuno yang berarti "bahwa setiap kali ada masyarakat maka setiap kali pula di dalam masyarakat itu pasti ada peraturan-peraturan hukum.

¹⁵⁾ *Ibid*, hlm. 201

Organisasi kekuasaan dan organisasi pemerintahan itu bersifat sangat bersahaja dan kekuasaan pemerintah tidak seberapa besar. Tetapi pembentukan suatu kekuasaan umum yang ditunjukkan untuk menimbulkan dan menjaga terpeliharanya tata-tertib dalam kehidupan bersama telah menyebabkan tersusunnya suatu masyarakat politik atau suatu bentuk kehidupan bernegara. Masyarakat politik ini kemudian bertumbuh dan berkembang dengan semakin sempurnanya organisasi kekuasaan dan organisasi pemerintahan serta makin meluasnya tugas dan kekuasaan pemerintah.¹⁶⁾

Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir miskin menyatakan bahwa: Pasal 4 berbunyi "Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan Pasal 5 berbunyi "Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara (*organ of state*), dapat diberi pengertian yang luas (*in the broad sense*) atau dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas, mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya

¹⁶*Ibid*, hlm. 202

terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam praktek, alat-alat kelengkapan negara tidak selalu dalam satu susunan yang sama antara negara yang satu dengan negara yang lain.¹⁷⁾

Pemerintah dalam pengertian sempit (*enge zin*) adalah cabang kekuasaan eksekutif (*law applying organ*). Cabang pemerintahan eksekutif mewakili atau mengandung dua karakter. Pertama, sebagai alat kelengkapan negara. Kedua, sebagai badan administrasi negara. Sebagai alat kelengkapan negara, cabang pemerintahan eksekutif bertindak untuk dan atas nama negara. Tindakan eksekutif sebagai alat kelengkapan negara adalah tindakan negara. Sebagai administrasi, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-tindakan mandiri baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*).¹⁸⁾ Sebagai alat yang dipergunakan negara untuk melaksanakan segala tugas dan kewajibannya serta segala hak dan kehendaknya, maka adanya pemerintah adalah *vital* dan *essensial*. Tanpa adanya pemerintah, rakyat suatu negara akan merupakan gerombolan orang-orang yang satu sama lain tidak ada hubungan kesatuannya, suatu gerombolan

¹⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 158

¹⁸*Ibid*, hlm. 159

yang *anarkistis*, karena tidak mempunyai alat-alat pengikat yang dapat melaksanakan kehendak bersama.¹⁹⁾

Utrecht menerangkan bahwa setidaknya ada tiga pengertian pemerintah, yaitu:

1. Pemerintah sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan atau kelengkapan negara yang berkuasa memerintah dalam arti luas, meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
2. Pemerintah sebagai gabungan badan-badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di dalam wilayah negara. Misalnya presiden, raja, Badan Uni Sovyet, dan Yang Dipertuan Agung di Malaysia.
3. Pemerintah dalam arti kepala negara (presiden) bersama-sama dengan menteri-menterinya, yang berarti organ eksekutif.²⁰⁾

Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan bagi masyarakat. Pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya untuk mencapai tujuan bersama.²¹⁾

¹⁹Muchtar Affandi, *Ilmu – Ilmu Kenegaraan*, Lembaga Penerbitan Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, Bandung, 1982, hlm. 203

²⁰*Ibid*, hlm. 74

²¹M. Ryaas Rasjid, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 139.

B. Landasan Teori Mengenai Fakir Miskin

1. Definisi Fakir Miskin

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin menyatakan bahwa Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan atau keluarganya.

Kemiskinan merupakan isu strategis dalam pembangunan di sebuah negara, dimana kemiskinan seringkali menjadi hambatan bagi negara dunia ketiga dalam proses pembangunan, seperti di Indonesia. Todaro menyatakan bahwa pembangunan harus berupaya untuk menghapus dan mengurangi tingkat kemiskinan, ketimpangan pendapatan, dan pengangguran.

Kota Bandung merupakan Ibu Kota dari Provinsi Jawa Barat memiliki penduduk dengan jumlah yang sangat besar/padat. Meskipun kota Bandung memiliki hampir semua fasilitas untuk meningkatkan taraf dan kualitas hidup penghuninya, namun masih saja terdapat kelompok dan segmen masyarakat yang hidup dalam keadaan menyedihkan atau tidak sesuai dengan standar hidup yang layak seperti yang telah dikemukakan oleh Suparlan bahwa²²⁾:

“Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar hidup rendah yaitu adanya suatu kekurangan tingkat materi pada

²²Parsudi, Suparlan, *Kemiskinan di Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 34

sejumlah atau golongan orang yang dibandingkan dengan standar kehidupan berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan”.

a. Konsep dan Definisi Kemiskinan

Kemiskinan diukur dengan tingkat pendapatan dan kebutuhan. Kebutuhan hanya dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang dapat hidup secara layak. Jika tingkat pendapatan tidak dapat memenuhi kebutuhan minimum, maka orang atau rumah tangga tersebut dikatakan miskin. Kemiskinan dapat diukur juga dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau rumah tangga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan minimum. Dari sisi ini kemiskinan bisa dibedakan menjadi dua, yakni kemiskinan *absolut* dan kemiskinan *relatif*. Seseorang dikatakan miskin secara *absolut* apabila tingkat pendapatannya lebih rendah daripada garis kemiskinan *absolut* yang ditetapkan, atau dengan kata lain jumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum yang dicerminkan oleh garis kemiskinan *absolut* tersebut. Dengan demikian, tingkat pendapatan minimum merupakan pembatas antara keadaan yang disebut miskin dengan tidak miskin, atau sering disebut garis kemiskinan. Sementara itu, kemiskinan *relatif* adalah keadaan perbandingan antara kelompok pendapatan

dalam masyarakat, yakni antara kelompok yang mungkin tidak miskin karena mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi dari garis kemiskinan, dan kelompok masyarakat yang *relatif* lebih kaya. Dengan kata lain, walaupun tingkat pendapatan sudah mencapai tingkat kebutuhan dasar minimum, tetapi masih jauh dibandingkan dengan pendapatan masyarakat sekitarnya, maka orang atau rumah tangga tersebut masih berada dalam keadaan miskin. Dengan menggunakan ukuran pendapatan, maka keadaan ini dikenal sebagai ketimpangan distribusi pendapatan.

Dikaji lebih jauh, ada beberapa pola kemiskinan yang patut dicatat. Pertama, dari pola waktunya, kemiskinan di suatu daerah dapat digolongkan secara *persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun-temurun. Daerah seperti itu pada umumnya merupakan daerah-daerah kritis sumberdaya alamnya, atau daerahnya yang terisolasi. Pola kedua adalah *cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan. Pola ketiga adalah *seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman seperti sering dijumpai pada kasus-kasus nelayan dan petani tanaman pangan. Pola keempat adalah *accidental poverty*, yaitu kemiskinan karena terjadinya bencana alam atau dampak dari suatu kebijaksanaan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat. Setiap pola kemiskinan tersebut memiliki hubungan yang kuat dengan suatu wilayah. Di samping itu, kemiskinan juga

dapat dikaji berdasarkan keadaan penduduk dan potensi wilayah. Sebab penduduk miskin umumnya erat kaitannya dengan wilayah miskin. Wilayah dengan potensi daerah yang tertinggal besar kemungkinan menyebabkan penduduknya miskin.

b. Ciri-Ciri Kemiskinan

Menurut pendapat para ahli, kita bisa membagi sebab-sebab kemiskinan menjadi dua. Pertama, kemiskinan yang terjadi disebabkan oleh faktor *eksternal* atau faktor yang berada diluar jangkauan individu. Faktor ini secara kongkrit lebih bersifat hambatan kelembagaan atau struktur yang memang bisa menghambat seseorang untuk meraih kesempatan-kesempatannya. Adanya kemiskinan jenis ini disebut juga dengan kemiskinan struktural. Alfian dan kawan-kawan misalnya, merumuskan kemiskinan struktural sebagai, “kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka”. Menurut Tadjuddin Noer Effendi:

“Kemiskinan struktural meliputi kekurangan fasilitas pemukiman yang sehat, kekurangan pendidikan, kekurangan komunikasi dengan dunia sekitarnya, kekurangan perlindungan dari hukum dan pemerintah”.

Kedua, adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor *internal* yang berasal dari dalam diri seseorang atau lingkungannya. Kaum

konservatif penganut pandangan ini melihat kemiskinan jenis ini terjadi sebagai akibat dari nilai-nilai dan kebudayaan yang dianut sekelompok masyarakat. Jadi tidak bermula dari struktur sosial tetapi berasal dari karakteristik khas orang-orang miskin itu sendiri. Orang menjadi miskin karena ia tidak mau bekerja keras, boros, tidak mempunyai rencana, kurang memiliki jiwa wiraswasta, fatalis, tidak ada hasrat berprestasi dan sebagainya. Orang-orang miskin adalah kelompok sosial yang mempunyai budaya tersendiri. Budaya itu, seperti dikonseptualisasikan oleh Oscar Lewis sebagai pencetus teori ini, adalah “budaya kemiskinan” (*culture of poverty*). Budaya itu, menurut Lewis diturunkan dari generasi ke generasi yang dilestarikan secara terus menerus, memiliki karakteristik sosial dan psikologi tersendiri bagi anggotanya. Proses ini sesungguhnya mirip dan mengarah pada apa yang pernah disebut oleh Kenneth Galbraith sebagai, “proses keseimbangan kemiskinan”. Dengan tajam ia melihat bahwa sumber dari nilai-nilai yang malang ini adalah lingkungan yang miskin. Sejumlah ahli kemudian tercatat telah menghantam teori Kenneth habis-habisan. Mereka memandang bahwa budaya kemiskinan hanyalah semacam tindakan adaptasi paling *realistik* dan bersifat sementara (situasional) pada lingkungan yang penuh diskriminasi dan menawarkan peluang sempit. Jika kondisi sosial ekonomi mereka membaik, maka pada gilirannya “budaya kemiskinan” akan mereka tinggalkan pula.

Sebab-sebab kemiskinan bisa berasal dari individu atau faktor *internal* dan juga bisa berasal dari luar faktor *eksternal*. Sebagian besar sumber penyebab kemiskinan itu bermuara pada kualitas sumberdaya manusia yang rendah. Apabila diperinci lebih mendalam, yang berasal dari dalam individu atau keluarga yang bersangkutan (faktor *internal*) meliputi:

1. Tingkat pemilikan faktor produksi yang rendah;
2. Kualitas sumberdaya manusia golongan ekonomi lemah yang rendah, seperti tingkat pendidikan yang rendah, tingkat kesehatan yang rendah, dsb;
3. Tingkat tabungan yang rendah sebagai akibat rendahnya pendapatan, sehingga habis dikonsumsi;
4. Lemahnya jiwa kewiraswastaan (*entrepreneurship*).

Faktor yang berasal dari luar individu atau keluarga yang bersangkutan (faktor-faktor *eksternal*) antara lain:

1. Aspek kelembagaan, sosial budaya, dsb;
2. Akibat atau konsekuensi dari tahap permulaan proses pembangunan;
3. Pengaruh struktur pasar atau produsen yang *monopolistik*;
4. Prasarana ekonomi dan transportasi yang kurang memadai.

2. Hak dan Tanggung Jawab Fakir Miskin

Hak dan Tanggung Jawab Fakir Miskin sudah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Fakir Miskin berhak:

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

Tanggung Jawab Fakir Miskin diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin. Fakir Miskin bertanggungjawab:

- a. Menjaga diri dan keluarganya dari perbuatan yang dapat merusak kesehatan, kehidupan sosial, dan ekonominya;

- b. Meningkatkan kepedulian dan ketahanan sosial dalam bermasyarakat;
- c. Memberdayakan dirinya agar mandiri dan meningkatkan taraf kesejahteraan serta berpartisipasi dalam upaya penanganan kemiskinan; dan
- d. Berusaha dan bekerja sesuai dengan kemampuan bagi yang mempunyai potensi.

3. Definisi Masyarakat

Oppenheim-Lauterparche menyatakan bahwa:

“Rakyat adalah kumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama dalam suatu masyarakat, meskipun mereka berasal dari keturunan yang berlainan, menganut kepercayaan yang berlainan, atau memiliki warna kulit yang berlainan”.²³⁾

Lebih khusus lagi, rakyat diartikan “semua orang yang berdiam di dalam suatu negara atau menjadi penghuni negara.” Rakyat merupakan unsur terpenting dalam suatu negara karena manusialah yang pertama-tama berkepentingan agar organisasi negara dapat berjalan dengan baik. Durkheim berpendapat bahwa: “Masyarakat adalah *sinergisitas* individu-individu yang membentuk *realitas* sosial spesifik yang memiliki karakteristik

²³Ismatullah, Deddy, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, cv pustaka setia, Bandung, 2007, hlm. 68.

keterkaitan pada segala peraturan moralitas, hukum, negara, dan Tuhan atau agama.”

Semua karakteristik itu adalah fakta sosial. Konsekuensi logis dari dikaitkannya masyarakat dengan Tuhan adalah agama menjadi sesuatu yang *necessary condition* dalam masyarakat. Jadi masyarakat adalah manusia-manusia yang memeluk suatu agama, dan tentunya ber-Tuhan. Agama dan Tuhan menjadi energi sekaligus ciri dari masyarakat itu sendiri.

Keteraturan dan pemenuhan kepentingan bersama merupakan unit kebutuhan yang senantiasa menjadi sorotan dan tuntutan seluruh umat manusia. Hal ini karena apabila dilihat dari kehidupan sehari-hari, umat manusia tak akan lepas dari hubungan sosial. Satu sama lain saling bergantung di dalam pemenuhan kebutuhan hidup. Saling berhubungan di sini bisa melahirkan berbagai dampak sosial yang beragam. Ada yang menguntungkan dan ada pula yang merugikan. Dampak yang menguntungkan dapat dilihat dari bentuk hubungan yang *relatif* serba kerja sama, sedangkan dampak yang merugikan dapat dilihat dari bentuk hubungan yang penuh persaingan tidak sehat dan melahirkan konflik sosial. Hal itu terkait dengan paradigma hubungan sosial apa yang digunakan dan unit kebutuhan sosial apa yang akan diraih. Dua bentuk hubungan yang bertentangan, pada gilirannya melahirkan kelompok-kelompok sosial yang saling berhadapan. Unit kebutuhan yang menjadikan kelompok-kelompok saling bersaing adalah berupa

nilai, yang dalam kehidupan berkelompok dan hubungannya dengan manusia yang lain, menurut Harold D. Laswell, masyarakat senantiasa dikelilingi oleh delapan nilai, yaitu²⁴):

1. Kekuasaan (*power*);
2. Pendidikan penerangan (*enlightenment*);
3. Kekayaan (*welth*);
4. Kesehatan (*well-being*);
5. Keterampilan (*skill*);
6. Kasih sayang (*affection*);
7. Kejujuran (*rectitude*) dan keadilan (*rechtschapenbeid*);
8. Keseganan, respek (*respect*).

C. Landasan Teori Mengenai Kesejahteraan Sosial

1. Definisi Kesejahteraan Sosial

Sejahtera merupakan suatu kondisi yang sangat dicita – citakan oleh setiap warganegara bahkan setiap negara, termasuk Indonesia. Nilai-nilai pancasila dijadikan sebagai landasan dalam bernegara hukum yang tujuan akhir dari bernegara hukum adalah untuk menjadikan kehidupan rakyat dan bangsa ini sejahtera.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan dan Penanganan Kesejahteraan Sosial, dalam ketentuan umum terdapat pengertian tentang Kesejahteraan Sosial beserta upaya-upaya yang dibuat oleh

²⁴*Ibid*, hlm. 149.

pemerintah dan alat perlengkapan lainnya, yakni untuk mencapai Kesejahteraan sosial masyarakat. Dalam Pasal 1 ayat (8) menyatakan bahwa “Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”. Ayat (9) menyatakan bahwa “Fungsi Sosial adalah kemampuan seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupan, memenuhi kebutuhan, dan mengatasi masalah”. Ayat (10) menyatakan bahwa “Masalah Sosial adalah masalah yang dirasakan oleh masyarakat secara luas yang terkait dengan nilai-nilai dan norma-norma sosial masyarakat yang bersangkutan”. Ayat (11) menyatakan bahwa “Pelayanan Sosial adalah pelayanan terhadap tuntutan kebutuhan dan masalah sosial”. Ayat (12) menyatakan bahwa “Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial”. Ayat (13) menyatakan bahwa “Pemberdayaan Sosial adalah upaya yang diarahkan untuk menjadikan masyarakat yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya”. Ayat (14) menyatakan bahwa “Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan

seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat". Ayat (15) menyatakan bahwa "Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak". Ayat (16) menyatakan bahwa "Perlindungan Sosial adalah upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial". Ayat (17) menyatakan bahwa "Usaha – usaha Kesejahteraan Sosial adalah upaya program, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan, membina, memelihara, memulihkan dan mengembangkan kesejahteraan sosial". Ayat (18) menyatakan bahwa "Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial adalah potensi dan kemampuan yang ada dalam masyarakat baik manusiawi, sosial maupun alam, yang dapat digali dan didayagunakan untuk menangani, mencegah, timbul dan atau berkembangnya permasalahan kesejahteraan sosial dan meningkatnya taraf kesejahteraan sosial masyarakat". Ayat (19) menyatakan bahwa "Potensi Sumber Dana Kesejahteraan Sosial adalah potensi masyarakat untuk menghimpun dan menyediakan dana bagi pelaksana usaha kesejahteraan sosial, potensi tersebut dapat berupa kemampuan perseorangan, kelompok sosial, pengusaha, yayasan perkumpulan sosial dan atau sumber alam setempat yang dapat dijadikan dana kesejahteraan sosial". Ayat (20) menyatakan bahwa "Dukungan Sosial adalah semua aktivitas yang berkaitan dengan kesejahteraan yang mencakup bantuan pelayanan

langsung, bantuan materi, pertukaran informasi, berbagai macam dukungan kognitif dan emosional yang dapat diperoleh dari hubungan sosial individu dengan keluarga, teman, tetangga dan kenalan lainnya”. Ayat (23) menyatakan bahwa “Organisasi Sosial adalah suatu organisasi/perkumpulan yang berbentuk yayasan atau lembaga yang tidak mencari keuntungan/nirlaba yang pembentukannya didasarkan atas kebutuhan masyarakat dan diprakarsai oleh sekelompok masyarakat baik yang dikelola secara profesional dan berfungsi sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam melaksanakan usaha kesejahteraan sosial”.

2. Tugas dan Wewenang Pemerintah

Pelaksanaan penanganan fakir miskin telah diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin. Pemerintah bertugas:

- a. Memberdayakan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin;
- b. Memfasilitasi dan mengoordinasikan pelaksanaan kebijakan dan strategi penanganan fakir miskin;
- c. Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan strategi dalam penanganan fakir miskin;
- d. Mengevaluasi kebijakan dan strategi penanganan fakir miskin;
- e. Menyusun dan menyediakan basis data fakir miskin; dan

- f. Mengalokasikan dana yang memadai dan mencukupi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk penyelenggaraan penanganan fakir miskin.

Pasal 29 menyebutkan bahwa “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan dan strategi penanganan fakir miskin pada tingkat nasional”, dan Pasal 30 ayat (1) menyebutkan bahwa “Dalam pelaksanaan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah provinsi bertugas:

- a. Memberdayakan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin lintas kabupaten/kota;
- b. Memfasilitasi, mengoordinasi, serta mensosialisasikan pelaksanaan kebijakan dan strategi penanganan fakir miskin lintas kabupaten/kota;
- c. Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program dalam penanganan fakir miskin lintas kabupaten/kota;
- d. Mengevaluasi pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program penyelenggaraan penanganan fakir miskin lintas kabupaten/kota;
- e. Mengalokasikan dana yang memadai dan mencukupi dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk penyelenggaraan penanganan fakir miskin.

Pasal 30 ayat (2) menyebutkan bahwa “dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah

provinsi berwenang menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat provinsi dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan, strategi, dan program nasional. Serta Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa “Dalam penyelenggaraan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah kabupaten/kota bertugas:

- a. Memfasilitasi, mengoordinasikan, dan mensosialisasikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional;
- b. Melaksanakan pemberdayaan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- c. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- d. Mengevaluasi kebijakan, strategi dan program pada tingkat kabupaten/kota;
- e. Menyediakan sarana dan prasarana bagi penanganan fakir miskin;
- f. Mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin.

Pasal 31 ayat (2) menyebutkan bahwa “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah

kabupaten/kota berwenang menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat kabupaten/kota dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan, strategi, dan program nasional.

3. Tanggung Jawab Pemerintah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, ada beberapa Pasal yang mengatur tentang Tanggung Jawab Pemerintah. Tanggung Jawab Pemerintah diantaranya sebagai berikut:

- a. Pasal 12 ayat (1) menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab mengembangkan potensi diri bagi perseorangan, keluarga, kelompok dan atau masyarakat”;
- b. Pasal 12 ayat (2) Pengembangan potensi diri sebagaimana dimaksud pada Pasal 12 ayat (1) dilaksanakan melalui bimbingan mental, spiritual, dan keterampilan.
- c. Pasal 13 menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan bantuan pangan dan sandang yang layak;
- d. Pasal 14 menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan pelayanan perumahan;

- e. Pasal 15 menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyelenggarakan penyediaan pelayanan kesehatan, baik dengan pendekatan *promotif, preventif, kuratif*, maupun *rehabilitatif*;
- f. Pasal 16 menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab memberi bantuan biaya pendidikan atau beasiswa;
- g. Pasal 17 menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan akses kesempatan kerja dan berusaha, yang dilakukan melalui upaya:
- 1) Penyediaan informasi lapangan kerja;
 - 2) Pemberian fasilitas pelatihan dan keterampilan;
 - 3) Peningkatan akses terhadap pengembangan usaha mikro; dan atau
 - 4) Penyediaan fasilitas bantuan permodalan.
- h. Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan sosial; Pelayanan sosial sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (1) meliputi:
- 1) Meningkatkan fungsi sosial, *aksesibilitas* terhadap pelayanan sosial dasar, dan kualitas hidup;
 - 2) Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam pelayanan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;

- 3) Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kemiskinan; dan
- 4) Meningkatkan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial.