

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Konsep Peran Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi. Dalam kerangka negara kesatuan, pemerintahan daerah memegang peranan strategis dalam memberikan pelayanan publik, mempercepat pembangunan, serta menciptakan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya. Desentralisasi memberikan kewenangan yang luas bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa sendiri dan sesuai kebutuhan lokal. Dengan kewenangan tersebut, daerah memiliki ruang untuk merumuskan kebijakan, program, dan prioritas pembangunan yang lebih responsif terhadap permasalahan sosial seperti kemiskinan.²⁴

Secara teoritis, pemerintahan daerah dipahami sebagai entitas yang memiliki otoritas politik, administratif, dan fiskal untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dasar sehingga

²⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, h. 1–3.

mampu mengidentifikasi masalah sosial dan ekonomi masyarakat secara lebih dekat. Desentralisasi tidak hanya mengalihkan fungsi administratif, tetapi juga menuntut pemerintah daerah untuk mampu menjalankan tata kelola pemerintahan yang baik, berorientasi pelayanan publik, serta memanfaatkan sumber daya secara efektif untuk kesejahteraan Masyarakat.²⁵

Peran pemerintah daerah dalam penanggulangan kemiskinan mencakup fungsi pengaturan, pemberdayaan, fasilitasi, dan pelayanan. Pemerintah daerah bertanggung jawab menyusun strategi penanggulangan kemiskinan yang terintegrasi melalui dokumen pembangunan, seperti RPJMD dan program sosial yang ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup kelompok rentan.

Peran pemerintah daerah melalui Dinas Sosial merupakan bagian dari pelaksanaan tugas desentralisasi di bidang kesejahteraan sosial. Dinas Sosial memiliki fungsi strategis dalam memastikan terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat miskin melalui perlindungan sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, serta penanganan fakir miskin secara terarah.

²⁵ Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, *Desentralisasi dan Pembangunan: Implementasi Kebijakan di Negara Berkembang*, diterjemahkan oleh Izzudin Wahyudi, (Jakarta: LP3ES, 1995), h. 15-22.

Secara konseptual, peran Dinas Sosial dalam penanggulangan kemiskinan mencakup peran regulatif, pelayanan, pemberdayaan, koordinatif, dan advokatif. Peran regulatif meliputi penyusunan pedoman teknis, rancangan kebijakan, serta pengaturan implementasi program penanggulangan kemiskinan. Peran pelayanan diwujudkan melalui pemberian bantuan sosial, layanan rehabilitasi sosial, hingga intervensi bagi kelompok rentan.²⁶ Pemerintah daerah menempatkan Dinas Sosial sebagai perangkat daerah yang bertanggung jawab dalam merumuskan, melaksanakan, dan mengevaluasi program kemiskinan yang sesuai dengan karakteristik daerah.

Dinas Sosial adalah lembaga pemerintah daerah yang bertugas menangani berbagai persoalan sosial di wilayahnya. Instansi ini melaksanakan berbagai program kesejahteraan sosial yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama kelompok rentan. Melalui program-program tersebut, Dinas Sosial berupaya mengatasi masalah sosial dan memberikan bantuan kepada masyarakat yang membutuhkan.²⁷ Selain itu, Dinas

²⁶ Kementerian Sosial RI, *Pedoman Penanganan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu*, (Jakarta: Kemensos RI, 2019), h. 8-12.

²⁷ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial: Sebuah Pengantar*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 74-79

Sosial merupakan perangkat daerah yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial. Dalam penanggulangan kemiskinan, Dinas Sosial berperan sebagai pelaksana kebijakan sosial daerah yang mencakup perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, jaminan sosial, serta penanganan fakir miskin.

Dinas Sosial Provinsi Bengkulu memainkan peran sentral dalam penanggulangan kemiskinan sebagai koordinator program sosial provinsi yang fokus pada keluarga miskin, penyandang disabilitas, dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Konsep perannya didasarkan pada teori peran sosial oleh *Jim Ife* dan *Frank Tesoriero*, mencakup peran fasilitatif (memfasilitasi akses bantuan), edukasional (pemberian pelatihan), representasional (mewakili kelompok miskin), dan teknis (pelaksanaan langsung program). Peran ini selaras dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perpres pengentasan kemiskinan, menargetkan penurunan angka kemiskinan ke satu digit melalui sinergi lintas sektor.²⁸

²⁸Dinas Sosial Provinsi Bengkulu, "Data Organisasi", <https://data.bengkuluprov.go.id/organization/dinas-sosial-provinsi-bengkulu>, diakses 30 November 2025.

Dengan demikian, peran pemerintah daerah melalui Dinas Sosial dalam penanggulangan kemiskinan tidak hanya berfokus pada bantuan sesaat, tetapi juga pada pembangunan sistem sosial yang mendukung kemandirian, keberlanjutan, dan kesejahteraan jangka panjang bagi masyarakat miskin. Pendekatan ini sejalan dengan paradigma pembangunan sosial modern yang menempatkan masyarakat sebagai subjek pembangunan yang perlu diberdayakan.²⁹

B. Teori Kebijakan

Kebijakan publik merupakan dasar utama bagi pemerintah dalam mengatasi masalah sosial, termasuk kemiskinan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebijakan publik diterjemahkan ke dalam berbagai program yang operasionalnya dijalankan oleh perangkat daerah, salah satunya Dinas Sosial. Secara teoritis, kebijakan publik dipahami sebagai keputusan pemerintah yang dilakukan secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu dalam menyelesaikan masalah publik.³⁰ Kemiskinan sebagai masalah sosial membutuhkan bentuk intervensi kebijakan

²⁹ Edi Suharto, *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia: Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*, (Bandung: Alfabeta, 2009), h. 45–47.

³⁰ Thomas R. Dye, *Memahami Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 4–5.

yang terstruktur, berkelanjutan, dan berpihak pada masyarakat miskin.

Dinas Sosial berperan sebagai pelaksana kebijakan sosial daerah yang memiliki fungsi strategis dalam melaksanakan berbagai program penanggulangan kemiskinan. Kebijakan sosial (*social policy*) sendiri adalah seperangkat aturan, program, dan intervensi yang dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar manusia.³¹ Dalam hal ini, keberadaan Dinas Sosial menjadi penting karena lembaga tersebut tidak hanya merumuskan pelaksanaan kebijakan, tetapi juga memastikan bahwa kebijakan tersebut benar-benar berdampak pada masyarakat.

Dari sudut pandang teori kebijakan, peran Dinas Sosial berkaitan erat dengan tahap implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial, karena pada titik inilah kebijakan yang dirancang pemerintah diuji efektivitasnya. Menurut teori implementasi kebijakan Edwards III, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni komunikasi,

³¹ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial: Perspektif Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 21-22.

sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.³² Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, keempat faktor ini menentukan sejauh mana program bantuan sosial, pemberdayaan, dan perlindungan sosial dapat dilaksanakan secara efektif oleh Dinas Sosial.

Selain itu, teori kebijakan kesejahteraan sosial (social welfare policy) memberikan kerangka konseptual yang menjelaskan bagaimana pemerintah menyediakan perlindungan dan dukungan sosial bagi masyarakat yang berada dalam kondisi rentan. Kebijakan kesejahteraan sosial mencakup pelayanan sosial, bantuan sosial, jaminan sosial, pemberdayaan, rehabilitasi sosial, serta penanganan fakir miskin.³³ Fungsi-fungsi tersebut menjadi bagian dari tugas pokok Dinas Sosial sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya, kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh Dinas Sosial mencakup beberapa bentuk intervensi. Pertama, perlindungan sosial (*social protection*), seperti pemberian bantuan sosial tunai, bantuan pangan, dan bantuan

³² George C. Edwards III, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003), h. 87-90.

³³ James Midgley, *Kesejahteraan Sosial dalam Konteks Global*, diterjemahkan oleh Slamet Tri Pranowo, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), h. 56-58.

darurat. Kedua, pemberdayaan sosial, melalui program peningkatan kapasitas ekonomi keluarga miskin, pelatihan keterampilan, dan pendampingan kelompok usaha. Ketiga, rehabilitasi sosial, yaitu layanan pemulihan bagi masyarakat yang mengalami masalah sosial seperti disabilitas, lanjut usia terlantar, anak terlantar, dan gelandangan. Keempat, jaminan sosial, berupa fasilitasi akses terhadap program jaminan kesehatan maupun jaminan hari tua.

Peran Dinas Sosial dalam penanggulangan kemiskinan tidak terlepas dari prinsip desentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan mengelola urusan sosial dan kemiskinan sesuai karakteristik wilayahnya.

Hal ini berarti bahwa Dinas Sosial memiliki ruang yang lebih luas untuk menyesuaikan program penanggulangan kemiskinan dengan kebutuhan masyarakat lokal. Desentralisasi memungkinkan kebijakan sosial lebih responsif, kontekstual, dan efektif karena disusun berdasarkan kondisi riil di lapangan. Secara keseluruhan, kebijakan menjadi landasan teoretis yang menjelaskan peran Dinas Sosial dalam penanggulangan kemiskinan.

Implementasi kebijakan yang baik oleh Dinas Sosial tidak hanya membantu mengurangi angka kemiskinan, tetapi juga meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui keberpihakan pada kelompok rentan dan penjaminan hak-hak dasar mereka.

C. Konsep Kemiskinan

Kemiskinan merupakan fenomena sosial yang kompleks dan tidak dapat dipahami hanya dari aspek ekonomi saja. Banyak ahli menyebut kemiskinan sebagai kondisi multidimensional karena mencakup keterbatasan pendapatan, akses pendidikan, kesehatan, layanan sosial, serta rendahnya kemampuan untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial. Dalam kajian kebijakan publik, kemiskinan dipandang sebagai persoalan struktural yang berkaitan dengan ketidakadilan distribusi sumber daya, kesempatan, dan pembangunan antar wilayah. Arena sifatnya yang multidimensi dan kompleks, kemiskinan tidak dapat diselesaikan hanya dengan program bantuan, tetapi membutuhkan intervensi lintas sektor secara terintegrasi.³⁴

Secara etimologis, “kemiskinan” berasal dari kata “miskin” yang artinya tidak berharta benda dan serba kekurangan.

³⁴ Bappenas, *Pedoman Umum Penanggulangan Kemiskinan* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2018), h. 4.

Departemen Sosial dan Badan Pusat Statistik mendefinisikan kemiskinan dari perspektif kebutuhan dasar. Kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Lebih jauh disebutkan kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada dibawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non-makanan yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty treshold*).³⁵

Kemiskinan adalah masalah utama Negara yang sedang membangun termasuk Negara Indonesia, dimana penanggulangannya perlu dilakukan dengan sungguh-sungguh, kreatif dan berkesinambungan. Terjadinya kemiskinan dikarenakan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal yaitu ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar sehari-hari, ketidakmampuan dalam mengatasi masalah-masalah sosial yang dihadapinya. Kemudian faktor eksternal yaitu kebijakan publik

³⁵ Dasril Arifin, “Peran Dinas Sosial Terhadap Penanggulangan Angka Kemiskinan di Kabupaten Siak: Studi Kasus di Kecamatan Sei Mandau” (Skripsi tidak diterbitkan, Jurusan Administrasi Negara, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Pekanbaru, 2013), h. 22.

yang belum sepenuhnya merata kepada masyarakat miskin, kurangnya pengawasan terhadap terlaksananya program.³⁶

Dalam Undang-Undang No.13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin merupakan suatu upaya yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan rakyatnya. Upaya ini juga dilakukan pemerintah dalam rangka menciptakan masyarakat yang sejahtera serta sebagai bukti keberpihakan negara dalam meningkatkan taraf hidup rakyat. Berbagai langkah strategis pemerintah daerah untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan tersebut melalui pelaksanaan program/kegiatan secara terintegrasi antar lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat.

Menurut Amartya Sen, kemiskinan adalah bentuk “ketidakmampuan seseorang untuk memiliki kapabilitas dasar” untuk menjalani kehidupan yang bernilai, sehingga persoalan kemiskinan tidak dapat disederhanakan hanya pada persoalan ekonomi atau pendapatan saja. Kemiskinan dipandang sebagai hambatan terhadap kemampuan seseorang dalam mencapai kesehatan, pendidikan, perlindungan, dan partisipasi sosial-politik.

³⁶ Koento Wibisono Siswomihardjo, "Ilmu Pengetahuan Sebuah Sketsa Umum", *Jurnal Khidmat Sosial*, vol. 1, no. 1 (2023), h. 10.

Robert Chambers menegaskan bahwa kemiskinan merupakan bagian dari *deprivation trap*, yaitu perangkat ketertinggalan yang terdiri atas lima unsur: kemiskinan, ketidakberdayaan, kerentanan, isolasi, dan ketidakmampuan fisik. Kelima faktor ini saling memperkuat dan menempatkan masyarakat miskin dalam posisi paling rentan tanpa dukungan struktural yang kuat. Di Indonesia, pandangan ini diperkuat oleh Bappenas yang menyatakan bahwa kemiskinan merupakan kondisi ketidakmampuan rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar akibat keterbatasan pendapatan, aset produktif, maupun keterbatasan akses terhadap layanan sosial dan ekonomi.³⁷

Penanggulangan kemiskinan merupakan hal penting yang harus segera dilakukan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan bahwa kemiskinan akan menimbulkan masalah-masalah lainnya seperti kejahatan, penyakit, dan penjajahan oleh bangsa lain.

D. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah konsep yang merupakan produk sejarah. karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan sejarah dan perkembangan

³⁷ Bappenas, *Pedoman Umum Penanggulangan Kemiskinan* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2018), h. 4.

masyarakat dari suatu negara. Sementara itu sejarah dan perkembangan masyarakat setiap negara tidaklah sama, sehingga pemaknaan dan unsur-unsur negara hukumnya juga berbeda. Hal ini melahirkan adanya berbagai tipe negara hukum, mulai dari negara hukum Anglo Saxon, negara hukum Eropa Kontinental, negara hukum Sosialis, negara hukum Islam (Nomokrasi Islam) sampai negara hukum Pancasila yang masing-masing mempunyai dasar pemikiran dan ciri karakteristik sendiri-sendiri.

Azhari beranggapan bahwa konsep negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dianut oleh kelompok Anglo Saxon dan Eropa Kontinental. Karena pada kedua kelompok tersebut konsep negara hukum didasarkan pada paham liberal individualistik, sedangkan negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidupnya sendiri yaitu Pancasila. Perbedaan lainnya terletak pada masalah kedudukan individu terhadap masyarakat.³⁸

Dengan demikian Azhari pendapat bahwa rumusan negara hukum Indonesia adalah sebagai negara dimana keadaan kehidupan berkelompok bangsa yang didapat berdasarkan atas

³⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), h. 16.

rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan di dorong oleh keinginan luhur untuk suatu kehidupan bangsa yang bebas berdasarkan ketertiban dan kesejahteraan sosial.⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).³⁹

Sebagaimana ditegaskan oleh Prof. Soepomo, maka di dalam bernegara kita menganut cara pandang integralistik yang dianggap sesuai dengan pandangan hidup bangsa kita. Asas integralistik ini di terjemahkan oleh Prof. Soepomo di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan istilah asas kekeluargaan, sedangkan asas individualistik di sebut dengan istilah asas perseorangan. Perbedaan dasar dalam membedakan asas individualistik dan asas integralistik ialah di dalam cara memandang hubungan individu dengan masyarakat. Pada asas individualistik, individu lebih diutamakan dari pada masyarakat. Sedangkan asas integralistik, masyarakat lebih diutamakan dari

³⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers , 2011), h. 17.

pada orang seorang. Di dalam perkembangan asas integralistik di Eropa Barat menumbuhkan totaliterisme (A. Rosenberg, Hitler, dan lain-lain) ungkapan yang terkenal yang menunjukkan hal ini ialah “Dubist nivhts Volk ist alles” yang maknanya ialah orang seorang tidak ada.

Negara hukum merupakan istilah yang meskipun sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang.⁴⁰ Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*valkte staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.⁴¹ Pada masa itu yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari

⁴⁰ Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005), h. 1

⁴¹ Moh. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : Sinar Bakti, 1987), h. 153.

pada keadilan itu perlu di ajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik.⁴²

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Pemikiran negara hukum sudah berada jauh sebelum terjadinya revolusi di Inggris pada tahun 1668, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIX. Negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato lalu kemudian dipertegas oleh Aristoteles dengan menyatakan bahwa negara hukum yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁴³ Dalam perkembangannya negara hukum dibagi kedalam empat bagian yaitu negara Polis/Polizei Staat, negara hukum liberal, negara hukum formal, dan negara hukum materil.

Negara polis adalah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe ini

⁴² Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,), h. 166.

⁴³ Nimatul Huda, *Negara Hukum Demokrasi Dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005), h. 1-18.

negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain negara jaga malam. Pemerintah dalam negara ini bersifat monarki absolut. Kepentingan umum itu berdasarkan kehendak raja. Menurut negara polis ini segala sesuatu ditentukan oleh raja dan rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja.

Negara hukum liberal merupakan reaksi terhadap konsep negara polis dimana pada saat itu negara bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Konsep negara ini dipelopori oleh *Imanuel Kant*. Dalam konsep ini negara hukum liberal ini menghendaki negara tidak turut campur dalam penyelenggaraan ekonomi, perekonomian berdasarkan asas persaingan bebas. Sedangkan penjaga tat tertib tetap diserahkan kepada negara.⁴⁴

Negara hukum formal ialah negara hukum yang dapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum, tertentu, harus berdasarkan Undang-Undang. Negara hukum formal ini disebut juga negara hukum demokrasi yang berdasarkan hukum. Negara hukum materil merupakan perkembangan dari negara hukum formal. Berdasarkan hukum negara materil tindakan penguasa dalam hal mendesak demi

⁴⁴ Nimatul Huda, *Negara Hukum Demokrasi Dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005), h. 2-4.

kepentingan warga negaranya dibenarkan atau berlakunya asas *opportunitas*.⁴⁵

Menurut Adi Sulistiyono dalam bukunya *negara hukum* “kekuasaan, konsep dan paradigma moral, salah satu asas penting dari negara hukum adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan Undang-Undang. Tanpa dasar Undang-Undang, badan atau pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat”. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan kepada Undang-Undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang di dalam Undang-Undang.⁴⁶

Dari hasil kajian dan penelitian tentang konsep negara hukum maka Muin Fahmal menyatakan unsur-unsur negara hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu :

⁴⁵ Nimatul Huda, *Negara Hukum Demokrasi Dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005 h. 6-7.

⁴⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), h. 69.

1. Pancasila dijadikan sebagai dasar hukum dan sumber, dimana pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat juga memuat prinsip agama
2. Kedaulatan Negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara yaitu sebagaimana disebut dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan, hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip rule of law.
3. Adanya pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara (*distribution of power*).
4. Kekuasaan atau pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi.
5. Adanya independensi kekuasaan kehakiman.
6. Adanya kerja sama antara DPR dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan.
7. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggungjawab.⁴⁷

⁴⁷ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2006), h. 97.

Berkaitan dengan konsep negara hukum, Bagir Manan, berpendapat bahwa teori negara berdasarkan hukum secara resmi mengandung makna bahwa hukum adalah berdaulat (*supreme*) dan berkewajiban bagi setiap penyelenggaraan negara atau pemerintah untuk taat pada hukum (*subject to the law*) dan tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above the law*) tetapi kekuasaan yang ada dibawah hukum (*under the law*). Hal ini mempunyai arti bahwa tidak boleh ada kekuasaan sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau menyalahgunakan kekuasaan (*misuse of power*).⁴⁸

E. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Konsep Negara Kesejahteraan (*welvaartsstaat*, *Welfare State*) mulai pertama kali dimunculkan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Konsep ini erat kaitannya dengan kondisi sosial, politik, dan ekonomi masyarakat yang mengalami masa suram akibat gagalnya sistem politik dan ekonomi kapitalis yang bebas dengan bertumpu pada konsep negara hukum liberal. Utrecht mengemukakan bahwa suatu negara semacam itu, yang umum

⁴⁸ Sumali, *Reduksi kekuasaan Eksekutif Dibidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, (Malang: UMM Press, 2002), h. 11.

dikenal sebagai tipe negara liberal, di mana negara berperan dan bertindak sebagai “negara penjaga malam” (*nachtwakerstaat*).⁴⁹

Welfare State sendiri merupakan respon terhadap konsep “negara penjaga malam”. Pada negara penjaga malam, karakter dasarnya adalah kebebasan (*liberalism*), yang berkembang pada abad pertengahan hingga abad ke-18, terutama karena dorongan paham tentang *Invisible Hands* yang termuat dalam buku Adam Smith dan David Ricardo berjudul *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes*. Dalam sistem liberal ini, peran negara sangat minim, sehingga sering dikatakan juga sebagai minimum state atau minarchism, yakni sebuah pandangan yang meyakini bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk menggunakan monopoli memaksakan atau mengatur hubungan atau transaksi antar warga negara. Dengan kata lain, pemerintah lebih mengedepankan pendekatan *laissez faire* dalam menciptakan kesejahteraan. Sebagai gantinya, mekanisme pasar mendapat porsi besar dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat.⁵⁰

⁴⁹ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 14–16.

⁵⁰ Tri Widodo W Utomo, “Memahami Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)”, <http://triwidadowutomo.blogspot.nl/2013/07/memahami-konsep-negarakesejahteraan.html>, dikunjungi pada tanggal 17 Januari 2025 pukul 08.30.

Adapun negara/pemerintah hanya mempunyai fungsi/peran perlindungan warga negara dari penyerangan, pencurian, pelanggaran kontrak, penipuan, dan gangguan keamanan lainnya. Maka tidaklah aneh jika institusi negara yang dibentuk dalam sistem liberalism juga hanya institusi yang berhubungan dengan aspek keamanan, yakni militer, kepolisian, peradilan, pemadam kebakaran, termasuk penjara.⁵¹

Dengan dilatarbelakangi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat yang semakin memprihatinkan, khususnya kegagalan sistem ekonomi kapitalis yang mengandalkan pada berlakunya sistem ekonomi pasar yang bebas tanpa campur tangan negara, telah mengakibatkan krisis ekonomi pada masyarakat. Kebebasan dan persamaan (*vrijheid en gelijkheid*) yang melandasi perhubungan masyarakat dengan negara dirasakan sudah tidak memadai lagi. Peranan negara yang dahulunya dirasakan terbatas pada penjagaan ketertiban semata, diupayakan untuk diperluas

⁵¹ Tri Widodo W Utomo, “Memahami Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)”, <http://triwidodowutomo.blogspot.nl/2013/07/memahami-konsep-negarakesejahteraan.html>, dikunjungi pada tanggal 17 Januari 2025 pukul 08.30.

dengan memberikan kewenangan yang lebih besar pada negara untuk mengatur perekonomian masyarakat.⁵²

Negara Kesejahteraan atau *welfare state* disebut juga “negara hukum modern.” Tujuan pokoknya tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. Konsepsi negara hukum modern menempatkan eksistensi dan peranan negara pada posisi kuat dan besar. Kemudian konsepsi negara demikian ini dalam berbagai literatur disebut dengan bermacam-macam istilah, antara lain: negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*) atau negara melakukan tugas servis publik. Dengan demikian negara kesejahteraan merujuk pada sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya.

Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang mengupayakan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara

⁵² Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Kencana, 2012), h. 15.

Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara yang menganut paham kesejahteraan. Hal itu tercermin dari Tujuan Negara yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan social”.

Ciri utama dari negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan social masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah aktif dalam kehidupan ekonomi dan social masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).⁵³

Dalam negara hukum modern yang menganut paham *welfare state* atau negara kesejahteraan, tugas alat administrasi negara sangat luas sekali karena mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat. Ideologi *welfare state* mengajarkan tentang

⁵³ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), h. 14.

peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, yang oleh *Utrecht* dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*. Sehingga ketika itu, para pemikir kenegaraan menyatakan bahwa masa ekonomi liberal telah ditinggalkan, sistem ekonomi liberal klasik diganti dengan sistem ekonomi yang dipimpin oleh pusat (*central geleide economie*), *Staatssonthouding* telah digantikan oleh *Staatsbemoenen*, pemisahan antara negara dengan masyarakatnya telah ditinggalkan.⁵⁴

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan. Konsep negara kesejahteraan inilah yang mengilhami sekaligus menjadi obsesi para aktivis pergerakan

⁵⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ichtiar baru, 1985), h.3-4.

kemerdekaan bangsa Indonesia, khususnya “Bung Hatta” selaku pejuang dan pendiri Negara Republik Indonesia, bahkan menjadi figur sentralnya.⁵⁵

Dilatar belakangi pemikiran-pemikiran para pendiri negara, utamanya “Bung Hatta”, maka Undang-Undang Dasar Negara 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya yaitu:

1. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
3. Mengurangi kemiskinan;
4. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;
5. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi disadvantage people;
6. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara.⁵⁶

⁵⁵ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008), h. 1.

⁵⁶ Marilang, “Nilai Keadilan Sosial Dalam Pertambangan”, *Disertasi, di dalam Marilang, Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang, Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, h. 267.

Polarisasi tujuan-tujuan pokok negara kesejahteraan tersebut dirumuskan, pada hakiktnya dimaksudkan untuk menetapkan indikator-indikator sebagai alat ukur dalam menilai apakah masyarakat sudah sejahtera atau belum. Selain fungsinya sebagai indikator juga dimaksudkan untuk memberi kemudahan bagi negara (pemerintah) dalam mengambil langkah-langkah strategis dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, tujuan-tujuan pokok tersebut pada hakikatnya hanyalah merupakan bagian-bagian dari tujuan akhir dari *welfare state* yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁵⁷

F. Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas tentang perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep konstitusi (konstitusi negara dan sejarah lahirnya peraturan perundang-undangan di suatu negara), peraturan perundang-undangan (cara merumuskan hukum), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam peraturan perundangundangan. Itu. Selain itu, penelitian ini juga membahas tentang konsep negara hukum dalam

⁵⁷ Marilang, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, h. 267.

siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang harus dilindungi.⁵⁸

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁵⁹

Secara bahasa *siyasah* berasal dari kata (يسوس – ساس) – sasa, yasusu, siyasatan yang artinya mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijakan.

Pengertian kebahasaan ini mengandung pengertian bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijakan atas sesuatu yang bersifat politis guna mencapai sesuatu. Secara terminologi Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah

⁵⁸ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Prenada Media Group, 2007), h. 52.

⁵⁹ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47.