

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Implementasi dari pasal 8 angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial sejatinya merupakan bentuk kebijakan Pemerintah Kota Banjar melalui peranan hukum sebagai suatu upaya dari pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan, menjaga, serta mengantarkan masyarakat mencapai suatu kesejahteraan sosial dan untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial masyarakat.¹

Permasalahan sosial itu sendiri pada dasarnya merupakan suatu objek utama yang selalu dihadapi pemerintah dan telah ada sejak dahulu hingga sekarang. Agus Suryono menyebutkan bahwa bahkan di dalam perkembangannya terjadi telah kecenderungan penurunan standar kehidupan sebagai akibat dari perubahan sosial serta transisi dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri.² Oleh karenanya, permasalahan sosial sebagaimana halnya juga terkait dengan kesejahteraan masyarakat merupakan hal penting yang harus di awasi dan diselesaikan dengan baik.

Secara terminologisnya, kesejahteraan sebagai dasar dari kesejahteraan sosial itu sendiri diartikan sebagai suatu tatanan kehidupan sosial material atau spiritual yang dipenuhi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman secara lahiriah dan batiniah seseorang sehingga memungkinkan mereka untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan jasmani, rohani maupun juga sosialnya dengan baik, bagi diri sendiri, keluarga dan masyarakat sesuai dengan hak dan kewajibannya berdasarkan konstitusi yang berlaku.³

¹ Jeremy Bentham Terjemahan Nurhadi, *Teori Perundang-Undangan (Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana)* (Bandung: Nuansa, 2006).

² Agus Suryono, "Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat," *Transparansi Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 6.2 (2018), 98–102 <<https://doi.org/10.31334/trans.v6i2.33>>, h.100.

³ Rocky Abibakrin, "Pelaksanaan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia Berdasarkan Perda Kota Mataram No 10 Tahun 2017," *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Mataram*, 2018 <https://doi.org/10.4103/eus.eus_105_17>, h. 5

Persoalan tentang ketidakmampuan individu atau kelompok masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup dan menjalankan fungsi sosial atau dalam arti lain adalah penyandang masalah kesejahteraan sosial merupakan persoalan yang perlu untuk di awasi dan ditangani dengan benar dan konsisten. Dalam setiap persoalan kesejahteraan masyarakat kehadiran negara ataupun pemerintah untuk menjamin, menjaga dan meningkatkan kesejahteraan sosial menjadi suatu keharusan. Sejalan dengan konsep Negara Kesejahteraan (*welfarestate*) yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab negara untuk menjamin kesejahteraan masyarakat ataupun warga negaranya.⁴

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dinilai menjadi cara yang dapat menyelesaikan berbagai persoalan terkait permasalahan sosial di Indonesia sehingga perlu dilaksanakan di tingkat pusat dan daerah pemerintahan. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Kissumi dan Retna bahwa, Pemerintah pusat tidak sepenuhnya menanggung kewajiban tersebut, melainkan pemerintah daerah juga memiliki kewajiban dan tanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya dengan melibatkan partisipasi masyarakat dan dunia usaha sebagai pendukung.⁵

Kota Banjar Patroman, sebagai sebuah kota dengan luas 131,97 km² di ujung Jawa Barat yang memiliki populasi kurang lebih sekitar 205.482 jiwa per-tahun 2020 merupakan suatu daerah yang memiliki kewajiban dan kewenangan untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya⁶. Kewajiban dan tanggung jawab tersebut dilimpahkan kepada Kota Banjar sebagai pemerintah di daerah melalui asas desentralisasi berdasarkan Pasal 24 angka (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan dengan berdasarkan kepada konsep otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Reny Heronia Nendissa, "*Tanggung Jawab Negara Dalam Peningkatan Kesejahteraan Rakyat*," 1945, h. 1.

⁵ Kissumi Diyanayati dan Retnaningdyah Weningtyastuti, "*Komitmen Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial*" , Jurnal PKS, 16 (2017), 173–84, h. 173.

⁶ Badan Pusat Statistik, "*Statistik Kesejahteraan Rakyat Kota Banjar 2020*," 2020.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial masyarakat di Kota Banjar dalam praktiknya didasari oleh instrumen berupa peraturan perundang-undangan yang dalam kasus ini adalah berupa Peraturan Daerah (Perda) Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Suatu instrumen hukum pada dasarnya mengatur hal-hal penting yang sejatinya mengakomodasi serta secara jelas dan tegas berpihak kepada kepentingan masyarakat yang dalam hal ini diimplementasikan demi mewujudkan kesejahteraan tersebut.⁷

Di antara tujuan-tujuan penyelenggaraan kesejahteraan sosial masyarakat melalui implementasi Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tersebut sejatinya sebagaimana termaktub dalam pasal 4 Peraturan Daerah tersebut adalah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup; memulihkan fungsi sosial; dan meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial.⁸

Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 ini menuangkan cita-cita dan objektif utama yang Pemerintah Kota Banjar harapkan untuk terpenuhi. Tujuan dan cita-cita sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 pada praktiknya dicapai dengan implementasi penyelenggaraan kesejahteraan sosial itu sendiri secara terencana, terarah dan berkelanjutan yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan sosial PMKS baik yang garis besarnya tertuang dalam pasal 8 angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, di mana berdasarkan pasal 8 angka (4) dan (5) tersebut Pemerintah Kota Banjar sebagai pihak yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Daerah wajib melaksanakan dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial melalui perencanaan, pelaksanaan, pengembangan, pembinaan dan pengawasan kesejahteraan sosial yang diikuti dengan penerapan standar pelayanan minimum kesejahteraan sosial; penyediaan kemudahan dengan sarana dan pra-sarana bagi PMKS; pengembangan kelembagaan dan sumber daya, serta menjadi fasilitator bagi masyarakat dan dunia

⁷ Yohanes Suhardin, "Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat," *Jurnal Hukum Pro Justitia*, 2007.

⁸ Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

usaha; serta pelaksanaan segala bentuk layanan kesejahteraan sosial seperti rehabilitasi, jaminan, pemberdayaan, dan perlindungan sosial.⁹

Namun, menurut Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Banjar (DINSOP3A), dalam realitasnya Kota Banjar memiliki sejumlah isu-isu strategis terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang di antaranya adalah masih tingginya angka PMKS. Hal ini diperkuat dengan data yang ditunjukkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Banjar Tahun 2022 sebagai berikut:

Tabel 1.1. Kinerja Daerah Urusan Sosial di Kota Banjar Tahun 2016-2020 (Bappeda Kota Banjar, RKPD, 2022)

No.	Uraian	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Jumlah PMKS	36.244	16.009	21.593	18.843	36.957
2.	Penanganan PMKS	10.263	10.706	13.316	6.867	6.784

Berdasarkan data di atas diketahui di awal tahun dalam rentang tahun 2016-2019 sebelum adanya Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Banjar sifatnya fluktuatif, akan tetapi yang menjadi sorotan adalah di rentang tahun 2019-2020 dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Banjar No.1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial angka penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Banjar mengalami kenaikan dari 18.843 jiwa (9% populasi masyarakat) menjadi 36.957 jiwa (18% populasi masyarakat). Jumlah total PMKS sebanyak 36.957 di tahun 2020 ini kebanyakan disumbang oleh Keluarga Fakir Miskin dan Lanjut Usia Terlantar sebagai jenis PMKS dengan proporsi masing-masing sebanyak 38,39% dan 13,12 %.¹⁰ Padahal hasil pencapaian

⁹ Pasal 8 Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

¹⁰ Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Banjar Tahun 2022

program pemberian pelayanan sosial kepada PMKS oleh DINSOP3A di tahun 2020 sebagai upaya untuk menurunkan angka PMKS telah melebihi target.¹¹

Data dari LKIP DINSOP3A Kota Banjar juga kemudian menunjukkan bahwa sarana dan prasarana atau tempat perlindungan untuk melaksanakan Rehabilitasi Sosial bagi PMKS di Kota Banjar masih belum tersedia. Selain daripada itu, secara fenomenologinya, masih terdapat pengemis, gelandangan, ataupun fenomena manusia silver atau badut yang meminta-meminta atau mengumpulkan uang kepada masyarakat yang umumnya terlihat di jalanan dan fasilitas umum lainnya di Kota Banjar. Hal tersebut secara regulasi sesungguhnya bertentangan dengan tujuan dan maksud di dalam pasal 63 yang menjamin ketertiban sosial masyarakat dari adanya gangguan seperti kegiatan pengumpulan uang atau barang yang tidak sesuai perundang-undangan dan gangguan PMKS jalanan lainnya di fasilitas umum Kota Banjar.

Dengan tingginya angka penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan kemiskinan di Kota Banjar, seyogyanya masalah kesejahteraan sosial di Kota Banjar harus dilihat dan ditangani secara serius. Pemerintah Kota Banjar harus hadir untuk mengatasi dan menjawab persoalan tersebut dengan solusi berupa penanganan yang sesuai dengan kebutuhan dan keadaan agar kemudian kesejahteraan sosial berikut penanganan terhadap penyandang kesejahteraan sosial di Kota Banjar oleh pemerintah dapat terselenggara dengan baik.

Ketercapaian tujuan dari suatu regulasi pada hakikatnya dipengaruhi oleh perencanaan dan implementasi yang baik pula. Agar suatu regulasi terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial di atas tidak sekedar menjadi lukisan indah yang berisi angan-angan belaka, maka harus dapat diimbangi dengan implementasi regulasi dan kebijakan yang baik oleh pemerintah dan dinas yang berwenang. Selain itu, komitmen yang dimiliki pemerintah daerah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat daerah merupakan kunci utama pencapaian kesejahteraan sosial.¹²

¹¹ Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DINSOP3A) Kota Banjar Tahun 2021

¹² Kissumi Diyanayati dan Retnaningdyah Weningtyastuti, "Komitmen...", h. 173.

Kemampuan menangani masyarakat dengan masalah pelayanan sosial juga merupakan indikator keberhasilan pembangunan. Mengatasi kemiskinan, disabilitas, penelantaran, disabilitas sosial dan permasalahan korban bencana alam dan sosial. Jika pemerintah tidak dapat mengimplementasikan regulasi menangani masalah sosial tersebut di atas dengan baik, kemajuan pembangunan ekonomi tidak akan berarti.¹³

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk kemudian dituangkan ke dalam bentuk karya tulis berupa skripsi yang berjudul:

“Implementasi Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Dalam Mengatasi Masalah Kesejahteraan Sosial Masyarakat Kota Banjar Dan Tinjauannya Berdasarkan Siyasa Dusturiyah”

B. Rumusan Masalah

Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan sosial seyogyanya menjadi landasan hukum dan acuan bagi pemerintah beserta lembaga-lembaga sosial di Kota Banjar dalam penyelenggaraan kesejahteraan untuk dapat meningkatkan dan memulihkan fungsi sosial, ketahanan, kesejahteraan, kualitas, dan keberlangsungan hidup masyarakat. Tetapi setelah dengan diimplementasikannya regulasi tersebut, angka penyandang masalah kesejahteraan sosial dan kemiskinan di Kota Banjar masih tinggi dan mengalami peningkatan sebesar 9% menjadi 18% populasi atau 36.957 jiwa.

Berdasarkan hal tersebut maka dalam karya tulis ini penulis merumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagaimana berikut:

¹³ Muhammad Lukman Hakim, *Kebijakan Penanggulangan Masalah Kesejahteraan Sosial Tantangan dan Strateginya*, ed. oleh Fatur Rachman, 1, 2020 ed. (Malang: Inteligencia Media, 2020), h.5.

1. Bagaimana Implementasi Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan daerah Kota Banjar No.1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kota Banjar?;
2. Bagaimana dampak dan hambatan atau tantangan yang dihadapi oleh pemerintah serta solusinya dari implementasi Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar No.1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kota Banjar?;
3. Bagaimana tinjauan Siyasa Dusturiyah dari implementasi Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar No.1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kota Banjar?.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan kebijakan Peraturan Daerah Kota Banjar No.1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap perwujudan dari pengawasan dan juga peningkatan kesejahteraan masyarakat Kota Banjar. Secara khusus, penelitian ini dilakukan untuk menjawab berbagai pertanyaan penelitian yang muncul terkait objek penelitian sebagaimana berikut :

1. Mengetahui implementasi pemerintah terhadap Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah (PERDA) Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;
2. Mengetahui hambatan dan tantangan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Banjar serta solusinya dalam pengimplementasian Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah (PERDA) Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;
3. Mengetahui tinjauan Siyasa Dusturiyah dalam pengimplementasian Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah (PERDA) Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Manfaat-manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:



1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih ilmu pengetahuan dalam memberikan informasi kepada pihak terkait mengenai implementasi Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam mengatasi permasalahan sosial di daerah;
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi sumber data hukum dan informasi sebagai bahan evaluasi dari implementasi Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kota Banjar.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan bisa memberikan suatu manfaat bagi seluruh pihak yang terkait dengan penelitian ini, di antaranya:

- a. Evaluasi dari implementasi Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah (PERDA) Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi aparatur pemerintahan Kota Banjar;
- b. Bagi peneliti sendiri, penelitian ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar akademik strata satu (S1) dalam bidang Hukum Tata Negara;
- c. Menjadi informasi bagi seluruh elemen masyarakat maupun akademisi, sehingga bermanfaat untuk bisa memperkaya khazanah teoritik dan penemuan makna hukum pada di kehidupan masyarakat kota Banjar yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional.

E. Definisi Operasional

Untuk memudahkan dalam memahami maksud dan istilah terkait penelitian yang tercantum di dalam judul yang berbunyi “Implementasi Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Dalam Mengatasi Masalah Kesejahteraan Sosial Masyarakat Kota Banjar” sangat diperlukan suatu penjelasan-penjelasan sekaligus batasan

dalam kajian penelitian agar tidak terjadi suatu kekeliruan dan ambiguitas istilah dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis. Beberapa penjelasan terkait dengan maksud dan istilah yang dipakai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Implementasi merupakan suatu bentuk kegiatan untuk melakukan, menerapkan, ataupun menggunakan suatu rencana dan ataupun sistem yang akan menyebabkan munculnya akibat hukum baik yang terencana maupun tidak terencana sebelumnya. Hal tersebut merupakan suatu hakikat dari implementasi yang mana Anggara dalam bukunya menyimpulkan bahwa hakikatnya implementasi merupakan suatu bentuk usaha dari perumus suatu sistem, rencana, ataupun kebijakan untuk mendapatkan akibat hukum yang di inginkan berdasarkan tujuan dan sasaran dari sistem, rencana, ataupun kebijakan tersebut.¹⁴
2. Peraturan Daerah Kota Banjar merupakan salah satu dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau aturan-aturan yang dibentuk oleh Walikota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Banjar sebagai suatu kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menjadi sarana dan instrumen pelaksanaan otonomi daerah khususnya terkait dengan kesejahteraan sosial masyarakat Kota Banjar. Kewenangan pembentukan peraturan daerah tersebut kepada pemerintahan Kota diberikan baik secara atributif maupun delegasi berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹⁵ Penelitian ini kemudian dibatasi dan difokuskan untuk melihat dan menjelaskan fenomena yang sebenarnya dari pelaksanaan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dan pemberian pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagaimana terdapat dalam Pasal 8 Angka (4) dan (5) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

¹⁴ Sahya Anggara, *Pengantar Kebijakan Publik*, Cet-2 (Bandung: Pustaka Setia, 2018), h.232.

¹⁵ Maria Farida Indrarti, *Ilmu Perundang-Undangan*, 1 ed. (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h, 202-203.

3. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial berdasarkan Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tersebut 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.¹⁶
4. Permasalahan sosial dalam penelitian ini sangat terkait dengan subjek yang menanggung permasalahan tersebut yang dalam terminologi yuridisnya subjek tersebut disebut sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dalam Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 diartikan sebagai perorangan, keluarga, dan atau kelompok masyarakat yang sedang mengalami hambatan sosial, moral dan material, baik yang berasal dari dalam maupun di luar dirinya, sehingga tidak dapat melaksanakan fungsinya untuk memenuhi kebutuhan minimum baik jasmani, rohani maupun sosial, sehingga memerlukan bantuan orang lain atau Pemerintah, Pemerintah Daerah untuk memulihkan dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya.¹⁷ Dalam penelitian ini, Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial terfokus kepada anak dan lanjut usia terlantar, pengemis, gelandangan, pemulung, penyandang disabilitas, dan fakir miskin.
5. Siyasaht dusturiyah meninjau permasalahan seputar perundang-undangan negara, konstitusi, proses legislasi, lembaga-lembaga demokrasi negara, prinsip negara hukum, serta hubungan hak dan kewajiban yang wajib dilindungi di antara pemerintah dengan warga negara.¹⁸

F. Kerangka Berpikir

¹⁶ Pasal 1 angka (13) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

¹⁷ Pasal 1 angka (22) Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

¹⁸ Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasaht Dusturiyah, Semesta Aksara* (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019), h 12.

Kerangka pemikiran sebagai persepsi penulis di dalam penelitian ini, terdapat beberapa teori yang digunakan untuk membangun suatu paradigma penelitian sebagaimana berikut:

1. Konsep Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial hakikatnya merupakan suatu kegiatan yang terorganisasi dalam upaya peningkatan kondisi kesejahteraan sosial dengan memberikan bantuan pada orang yang membutuhkan untuk memenuhi segala kebutuhan hidup minimalnya. Kesejahteraan sosial juga kemudian oleh Suharto dalam tulisannya diartikan sebagai suatu keadaan sejahtera, yakni kondisi di mana berbagai bentuk kebutuhan hidup terpenuhi terkhusus kebutuhan hidup yang sifatnya fundamental yakni sandang, pangan, papan, hingga kepada pendidikan dan juga kesehatan.¹⁹

Sistem hukum nasional di Indonesia mengartikan kesejahteraan sosial secara yuridis dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial yakni sebagai suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.²⁰

Kesejahteraan sosial terhadap masyarakat dapat dikatakan tercapai apabila memenuhi beberapa syarat ataupun indikator kesejahteraan itu sendiri. Edi Suharto mengemukakan bahwa kesejahteraan sosial dalam pengertiannya mengandung 4 (empat) makna, yakni:

- a. Kondisi Sejahtera;
- b. Pelayanan Sosial;
- c. Tunjangan Sosial;
- d. Proses atau usaha terencana;²¹

¹⁹ Suradi, "Pembangunan Manusia, Kemiskinan dan Kesejahteraan Sosial," *Jurnal penelitian dan pengembangan kesjahteraan sosial* 12, No. 3 (2007): 1–11, h. 4.

²⁰ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

²¹ Widia Amelia, "Kesejahteraan Sosial Dalam Perspektif Islam" VII, no. 1 (2018): 117–19, h. 110.

Sedangkan Midgley sebagaimana juga dikutip oleh Amelia bahwa kesejahteraan sosial itu dapat tercapai apabila 3 (tiga) syarat utamanya terpenuhi, yakni:

- a. Teratasi dan terkelolanya permasalahan sosial;;
- b. Terpenuhinya keperluan ataupun kebutuhan masyarakat;
- c. Terbukanya peluang-peluang sosial.²²

Dalam sudut pandang religius, Islam mengakui dan mempertegas pandangan bahwa kebebasan individu masyarakat merupakan salah satu bagian dari kesejahteraan yang tinggi dalam konteks kesejahteraan individu dengan masyarakat.²³ Hal tersebut adalah karena Islam merupakan suatu ajaran yang sifatnya menyeluruh dan mencakup berbagai persoalan dan aspek-aspek kehidupan manusia, salah satu di antaranya yakni terkait dengan kesejahteraan sosial ini.

Terdapat ayat di dalam Al-Quran yang juga menjadi rujukan dari konsep kesejahteraan sosial menurut ajaran Islam. Ayat tersebut berbunyi sebagai berikut:

وَلِيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكُوا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعْفًا خَافُوا عَلَيْهِمْ فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ وَلْيَقُولُوا
قَوْلًا سَدِيدًا

Artinya: “Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan di belakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar.” (Q.S An-Nisaa Ayat 9)²⁴

Ayat di atas menunjukkan kita bahwa kesejahteraan merupakan suatu hal yang harus senantiasa diperhatikan dan dipikirkan, baik untuk generasi sekarang hingga kepada generasi yang akan datang dari segala bentuk

²² Widia Amelia, “Kesejahteraan Sosial Dalam Perspektif Islam”

²³ Nur Fadilah, “Konsep Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Ekonomi Islam,” SALIMIYA: Jurnal Studi Ilmu Keagamaan Islam 1, no. 1 (2020): 49–67, <https://ejournal.iaifa.ac.id/index.php/salimiya>, h.60.

²⁴ Al-Quran Surat An-Nisaa Ayat 9

kelemahan khususnya dalam bidang kesejahteraan yakni kemiskinan. Sehingga berdasarkan ayat tersebut manusia dianjurkan untuk senantiasa selalu berikhtiar dalam menghindari kemiskinan. Al-Quran juga dalam surah yang lainnya memberikan indikator-indikator dari suatu kesejahteraan manusia, sebagaimana dalam surah Quraisy ayat 3 sampai 4:

فَلْيَعْبُدُوا رَبَّ هَذَا الْبَيْتِ الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِّنْ جُوعٍ وَءَامَنَهُمْ مِّنْ خَوْفٍ

²⁵Artinya: “Maka hendaklah mereka menyembah Tuhan (pemilik) rumah ini (Ka ‘bah). yang telah memberikan makanan kepada mereka untuk menghilangkan lapar dan mengamankan mereka dari rasa takut”.

Berdasarkan ayat di atas, terdapat 3(tiga) indikator terpenuhinya kesejahteraan sosial menurut ajaran Islam, yakni:

- a. Ketergantungan manusia kepada Tuhan secara penuh;
- b. Terpenuhinya kebutuhan ekonomi sehingga rasa lapar dapat menghilang;
- c. Hadirnya rasa aman, nyaman dan damai.²⁶

Agar kesejahteraan dapat tercapai perlu dilakukan berbagai usaha bersama-sama, dan khususnya dalam konteks pemerintahan, secara spesifik perlu dilakukan suatu upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial juga menyebutkan bahwa, penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah suatu 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.²⁷

Tujuan dari penyelenggaraan ini adalah:

- a. Peningkatan kualitas dan taraf kehidupan;
- b. Pemulihan fungsi sosial;

²⁵ Al-Quran Surah Quraisy Ayat 3 dan 4

²⁶ Amirus Sodik, “Konsep Kesejahteraan Dalam Islam,” *Equilibrium* 3, no. 2 (2016): 380–405, <http://journal.stainkudus.ac.id/index.php/equilibrium/article/view/1268/1127>, h. 390-391.

²⁷ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

- c. Peningkatan ketahanan masyarakat dalam mencegah permasalahan sosial;
- d. Peningkatan kemampuan, rasa peduli, dan tanggung jawab lembaga dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
- e. Peningkatan tingkatan kemampuan masyarakat dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial.
- f. Peningkatan tingkat kualitas manajemen dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.²⁸

Kesejahteraan sosial, pada penyelenggaraannya memiliki beberapa komponen-komponen yang pengaruhnya tidak kalah penting terhadap tercapai atau tidaknya tujuan dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Komponen-komponen tersebut yakni:

- a. Organisasi Formal sebagai pelaksana usaha penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
- b. Pendanaan sebagai pendukung usaha penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai tanggung jawab kolektif pemerintah dan masyarakat;
- c. Tuntutan Kebutuhan Manusia secara menyeluruh yang mendorong penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
- d. Profesionalisme dalam pelayanan kesejahteraan sosial masyarakat;
- e. Kebijakan ataupun seperangkat perundang-undangan penunjang yang mengatur penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
- f. Peran Serta Masyarakat dalam program peningkatan kapasitas diri dalam rangka meningkatkan keterampilan dan pengetahuannya untuk mencapai kesejahteraan sosial;
- g. Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial yang tepat sebagai penunjang keefektifan penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan sasaran yang telah ditentukan.²⁹

²⁸ Amirus Sodiq, "*Konsep Kesejahteraan Dalam Islam*,"... , h.384.

²⁹ <http://repository.unpas.ac.id/31050/3/BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 07 November 2021 Pukul 22:00 WIB.

2. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare-State*)

Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) merupakan suatu teori yang pada intinya menyatakan bahwa pemerintahan suatu negara menjamin pelaksanaan dan perlindungan terhadap kesejahteraan rakyat. Djauhari dalam tulisannya mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan Negara Kesejahteraan atau Dikutip dari Djauhari, *Welfare State* adalah pemerintahan suatu negara yang mengatur sekaligus melaksanakan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia (*basic need*) yakni tempat tinggal, pendidikan, makanan, pakaian, pekerjaan, dan pelayanan sosial.³⁰

Tidak terlalu banyak ahli yang mendefinisikan terminologi dari Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) secara lebih jauh, tetapi Asa Briggs yang merupakan seorang sejarawan mengemukakan definisi dari konsep Negara Kesejahteraan yang dinilai mencangkup inti yang dimaksud dalam teori tersebut. Menurutnya, Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) pada dasarnya merupakan konsep di mana negara dengan kekuatannya yang terorganisir sengaja digunakan dengan tujuan untuk mengatur kekuatan pasar paling tidak ke 3 (tiga) arah, yakni:

- a. Pertama, penjaminan pendapatan minimum individu ataupun kelompok masyarakat atas usaha ataupun propertinya terlepas dari nilai pasar yang ada;
- b. Kedua, mempersempit area krisis atau permasalahan sosial; dan
- c. Ketiga, memastikan penyediaan layanan sosial masyarakat yang memenuhi standar kepada seluruh masyarakat tanpa membedakan status dan kedudukan sosial masyarakat.³¹

Konsep Negara Kesejahteraan diasosiasikan kepada upaya pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat ataupun mekanisme pemerataan dari kesenjangan perekonomian. Berdasarkan itu dalam implementasinya, berbagai pelayanan seperti jaminan sosial, jaminan kesehatan, tempat tinggal

³⁰ Djauhari, "Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat Dan Islam," *Jurnal Hukum XVI* (2016): 27–38.

³¹ Jørgen Goul Andersen, "Welfare States and Welfare State Theory" (Aalborg, Denmark, 2012), h. 4.

dan pendidikan masuk menjadi fokus utama dari kebijakan pemerintah yang menganut konsep Negara Kesejahteraan.³²

Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dinilai merupakan kunci penting untuk menjaga kehidupan suatu individu ataupun kelompok masyarakat dalam semua kondisi khususnya dari berbagai permasalahan sosial yang muncul dengan menyediakan layanan sosial yang terbaik bagi seluruh masyarakat. Hal ini selaras dengan prinsip-prinsip dari konsep Negara Kesejahteraan sebagaimana yang terdapat dalam *Encyclopedia Britanica* bahwa Negara Kesejahteraan didasarkan kepada persamaan kesempatan seseorang atas suatu hal, pemerataan pendapatan yang sesuai dengan pekerjaan mereka, dan tanggung jawab masyarakat secara umum terhadap individu ataupun kelompok masyarakat yang tidak dapat menyediakan sendiri kebutuhan minimum untuk bisa hidup secara layak.³³

Pada dasarnya konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup uraian tentang cara penyelenggaraan kesejahteraan atau pelayanan sosial, tetapi juga sebagai konsep normatif. Atau sistem cara ideal untuk menekankan bahwa setiap orang harus mengambil layanan sosial sebagai tanggung jawab mereka. Dengan demikian secara teoritis garis besar yang ada dalam negara kesejahteraan itu setidaknya mengandung empat makna, antara lain :³⁴

- a. Kondisi kehidupan yang sejahtera;
- b. Pemberian pelayanan sosial;
- c. Pemberian tunjangan sosial; serta
- d. Usaha-usaha yang sifatnya terencana .

³² A. Alfitri, "Ideologi Welfare State Dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 3 (2012): 449–72, <https://doi.org/10.31078/jk>, h. 454.

³³ Encyclopedia Britannica, "Welfare State," Britannica, 2020, <https://www.britannica.com/topic/welfare-state>. Diakses pada tanggal 07 November 2022, Pukul 16:35 WIB.

³⁴ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara Dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia* (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970).

Negara yang menganut konsep negara kesejahteraan harus berupaya mengintegrasikan sistem, membentuk jaringan pelayanan, serta memelihara dan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan berkelanjutan. Artinya, dalam konteks keberadaan negara, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjaga taraf hidup dan kesejahteraan yang serendah-rendahnya bagi seluruh warga negara.³⁵

3. Teori Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah berdasarkan pasal 1 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, diartikan sebagai 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 1945.³⁶

Pemerintah Daerah dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan dipimpin oleh kepala daerah yakni Gubernur pada tingkat Provinsi, Bupati pada tingkat Kabupaten, dan Walikota pada tingkat Kota dengan dibantu oleh perangkat daerah. Tujuan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan melalui Pemerintah Daerah berdasarkan kepada UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah:

- a. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- b. Meningkatkan dan memberikan pelayanan umum kepada masyarakat;
- c. Meningkatkan daya saing daerah.

Pemerintah Daerah dijalankan berdasarkan kepada sistem otonomi daerah. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada pasal 18 ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi

³⁵ Agus Suryono, “Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat,”....

³⁶ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pasal 18 ayat (6) menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah Daerah dalam konteks penyelenggaraannya juga memiliki peran dalam rangka untuk melaksanakan:

- a. Desentralisasi, yaitu peran pemerintah daerah dalam melakukan segala pekerjaan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat, membantu pemerintah daerah menyelenggarakan dan memelihara pekerjaan pemerintahan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
- b. Tugas Pembantuan, merupakan peranan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan dan pendampingan pemerintah daerah dalam melaksanakan segala kewenangan pemerintah pusat pada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan dan membantu pelaksanaan tugas tertentu.³⁷

Pemerintah daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Ini didasarkan pada prinsip-prinsip otonomi khusus, desentralisasi, desentralisasi dan misi administrasi bersama, yang menurutnya pemerintah daerah mengatur atau melaksanakan beberapa pekerjaan pemerintah dengan pejabat pemerintah daerah atau perwakilan pemerintah / atau pemerintah desa .³⁸

Pada dasarnya pekerjaan pemerintah dapat dibagi menjadi pekerjaan mutlak, yaitu pekerjaan yang hanya berlaku untuk kekuasaan pemerintah pusat, dan pekerjaan konkuren atau pekerjaan pemerintah pusat yang dibagi dengan pemerintah daerah sebagai dasar penerapan otonomi daerah. Urusan

³⁷ Anonim, “Pemerintah Daerah,” Pemerintah.Net, 2014, <https://pemerintah.net/pemerintah-daerah/>.

³⁸ Pasal 10 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi atas pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.³⁹

Berdasarkan pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan konkuren yang juga menjadi urusan dari Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar:

- 1) pendidikan;
- 2) kesehatan;
- 3) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- 4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- 5) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- 6) sosial.⁴⁰

b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar:

- 1) tenaga kerja;
- 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 3) pangan;
- 4) pertanahan;
- 5) lingkungan hidup;
- 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- 7) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- 9) perhubungan;
- 10) komunikasi dan informatika;
- 11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 12) penanaman modal;

³⁹ Syauqi, "Implikasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial," *Sosio Informa* 2, no. 1 (2016): 19–32, h.21.

⁴⁰ Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

- 13) kepemudaan dan olah raga;
- 14) statistik;
- 15) persandian;
- 16) kebudayaan;
- 17) perpustakaan; dan
- 18) kearsipan.⁴¹

4. Teori Implementasi Kebijakan

Van Meter dan Horn sebagaimana yang dikutip oleh Imronah mengemukakan bahwa pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan dengan maksud untuk mencapai tujuan dari pembuatan kebijakan. Beliau juga mengungkapkan bahwa tujuan dari implementasi tersebut adalah untuk menghubungkan jaringan yang memungkinkan terealisasinya tujuan yang telah ditetapkan oleh kebijakan publik melalui aktivitas instansi pemerintah dan/atau instansi lainnya yang berkepentingan dan berwenang.⁴²

Implementasi kebijakan adalah suatu proses kegiatan yang sifatnya administratif setelah suatu kebijakan disetujui di antara proses perumusan dan evaluasi. Proses ini bersifat *top-down* artinya dalam implementasi kebijakan ini diturunkanlah alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkret atau mikro.⁴³ Terdapat berbagai model-model implementasi kebijakan publik yang mana keseluruhan model-model tersebut terdiri atas beberapa komponen yang menyusun sistem implementasi kebijakan, yakni:

- a. Kebijakan yang diimplementasikan;
- b. Sasaran yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan;
- c. Unsur-unsur pelaksana implementasi;

⁴¹ Pasal 12 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

⁴² Imronah, "Implementasi kebijakan : Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," Gema Eksos 5, no. 1 (2009): 65–85, h.66.

⁴³ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: APIPI Bandung, 2006), h.26.

d. Faktor lingkungan.⁴⁴

Dalam penelitian ini, untuk mengetahui sejauh mana implementasi Peraturan Daerah (PERDA) Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, maka implementasi kebijakan tersebut akan dikaji berdasarkan model teori yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, yakni *A Model of the Policy Implementation Process*. Dalam model ataupun teori ini, variabel-variabel yang diperhitungkan dalam mengkaji implementasi dari suatu kegiatan adalah sebagai berikut:

- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumber daya;
- c. Karakteristik pelaksana kebijakan;
- d. Komunikasi antar pelaksana kebijakan;
- e. Sikap para pelaksana kebijakan;
- f. Pengaruh langsung dari lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Jika pemerintahan dapat menilai dan memastikan bahwa komponen-komponen dalam pengimplementasian suatu kebijakan dapat terpenuhi juga memperhatikan dan mempertimbangkan dan mengatasi faktor lain seperti hambatan dan tantangan yang ada, maka pengimplementasi suatu kebijakan pemerintah daerah tersebut juga akan berhasil. Oleh karena itu pendekatan implementasi kebijakan publik dengan model Van Meter dan Van Horn dinilai relevan untuk memahami berbagai proses implementasi pasal 8 angka (4) dan (5) dari Peraturan Daerah (PERDA) Kota Banjar Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang diteliti.

5. Teori Siyash Dusturiyah

Siyash secara bahasa berasal dari kata (ساسة يسوس سياسة) yang artinya mengatur, mengurus, memerintah atau pemerintahan. Maknanya adalah Siyash ini merupakan suatu ilmu yang mempelajari tentang mengatur, mengurus, dan membuat kebijakan terhadap sesuatu hal yang sifatnya politis.

⁴⁴ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, ... ,h.37.

Sedangkan *dustur* merupakan istilah yang memiliki arti suatu hubungan ataupun perjanjian di antara masyarakat dengan negara.⁴⁵ Siyasah dusturiyah di dalamnya membahas terkait dengan permasalahan seputar peraturan perundang-undangan negara, konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga-lembaga demokrasi negara, konsep negara hukum, serta hubungan di antara pemerintah dengan warga negara terkait dengan hak dan kewajibannya yang wajib dilindungi.⁴⁶

Siyasah dusturiyah di dalamnya membahas dan mengkaji undang-undang dasar suatu negara yang berisi bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga negara, dan hak serta kewajiban sebuah warga negara. Secara khusus bidang kajian siyasah dusturiyah ini merupakan suatu pembahasan akan tentang hubungan diantara pemimpin dengan rakyat dan institusi yang ada di negara tersebut sesuai dengan kondisi dan juga kebutuhan rakyat demi kemaslahatan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat itu sendiri.⁴⁷

Dalam konteks kepemimpinan menurut Siyasah Dusturiyah ini, khususnya dalam konsep *Imarah*, seorang pemimpin pada hakikatnya memiliki tanggung jawab untuk menyejahterakan rakyat yang menjadi tanggung jawabnya. Hal ini merupakan suatu konsep yang diajarkan oleh Rasulullah SAW sebagaimana yang disebutkan dalam hadis:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ، عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّهُ قَالَ " أَلَا كُنتُمْ رَاعٍ وَكُنتُمْ مَسْئُومٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالْأَمِيرُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُومٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya: Nabi (saw) bersabda: Hati-hati. setiap dari kamu adalah gembala dan setiap orang bertanggung jawab berkenaan dengan kawanannya. Khalifah adalah penggembala atas rakyat dan akan disoal siasat mengenai rakyatnya (bagaimana dia menjalankan urusan mereka).⁴⁸

⁴⁵ Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah, Semesta Aksara* (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019), h.12

⁴⁶ Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah, Semesta Aksara, ...* h.12

⁴⁷ Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah, Semesta Aksar, ...* , h.12

⁴⁸ Hadist Riwayat Muslim Nomor 1829a

Melalui hadis tersebut kemudian Fiqh siyasah sesuai dengan kaidah yang mengatur bahwa setiap kebijakan pemimpin ataupun keputusan yang dikeluarkan melalui peraturan perundang-undangan haruslah memberikan suatu kemaslahatan, persamaan, musyawarah, dan tanggung jawab pemimpin terhadap rakyat yang dipimpinnya. Sebagaimana kaidah-kaidah Fiqh siyasah di bawah ini

a. Kebijakan Harus Berdasarkan Kemaslahatan

تصرف الامام على الرعية منوط بالمصلحة

Artinya: Kebijakan pemimpin/imam terhadap rakyatnya harus didasarkan kepada kemaslahatan.

b. Pemimpin Yang Didahulukan Dalam Kekuasaan

يقدم في كل ولاية من هو اقدم على القيام بحقوقها و مصالحها

Artinya: Didahulukan dalam setiap kekuasaan, orang yang berani menegakkan hak atau kebenaran atau kemaslahatan.

c. Keutamaan Kemaslahatan Umum

المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة

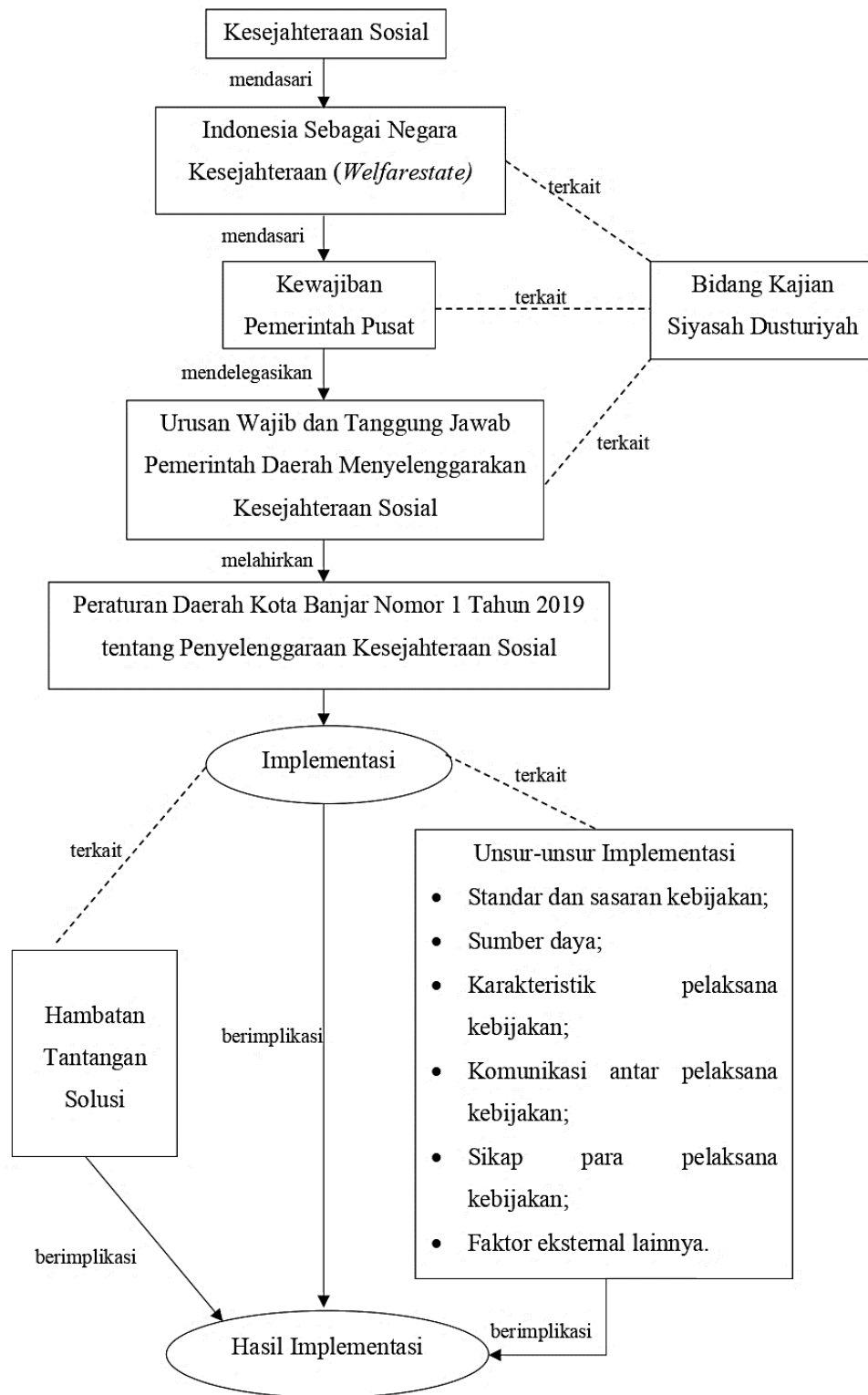
Artinya: Kemaslahatan Umum didahulukan daripada kemaslahatan khusus.

d. Kesamaan Hak dan Kewajiban

لهم ما لنا و عليهم ما علينا

Artinya: Bagi mereka terdapat hak sebagaimana hak kita, dan bagi mereka terdapat kewajiban sebagaimana kewajiban kita.

Teori-teori ataupun konsep di atas merupakan dasar pembentukan sekaligus menjadi alat verifikasi kerangka pemikiran penulis terhadap penelitian ini, yang mana apabila dipaparkan dalam bentuk bagan adalah sebagai berikut:



Gambar 1.1. Bagan Kerangka Berpikir Penelitian (Diolah Oleh Peneliti)

G. Penelitian Terdahulu

Dalam hal memastikan keorisinalan penelitian dan juga untuk menunjukkan persamaan dan perbedaan terhadap hasil penelitian yang ingin dituju dengan penelitian lainnya, maka peneliti mengkaji beberapa penelitian-penelitian terdahulu yang relevan, sebagaimana berikut:

1. **“Pengaruh Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak Terhadap Kesejahteraan Anak Di Kecamatan Coblong Kota Bandung”** Oleh Asep Ahmad Junaedi Yusuf (2018) Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Penelitian yang dilakukan oleh penulis terhadap penelitian ini memiliki kesamaan dari segi substansi penelitian yakni terkait dengan kebijakan terkait kesejahteraan yang di implementasikan melalui Peraturan Daerah Kota. Namun penelitian ini jika dibandingkan dengan penelitian yang akan dilaksanakan oleh penulis juga terdapat perbedaan, yakni:
 - a. Dari segi lokasi dan pengaturan itu sendiri yang mana penulis berlokasi di Kota Banjar dan menggunakan Peraturan Daerah Kota Banjar, sehingga pasti ada perbedaan regulasi tertentu di dalamnya;
 - b. Secara regulasi pada penelitian ini mengatur terkait dengan perlindungan anak secara bagian dari lingkup kesejahteraan khusus, sedangkan regulasi pada penelitian penulis mengatur terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara umum;
 - c. Pada penelitian ini teori yang dipergunakan adalah teori Implementasi menurut Grindel dan teori Huraerah, sedangkan penulis mempergunakan teori Van Meter dan Horn serta tinjauan Siyasa Dusturiyah.

2. **“Tinjauan Siyasa Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Di Rehabilitasi Sosial Berbasis Masyarakat (RBM) Cibiru Wetan”** Oleh Hypatia Sabti

Abdullah (2020) Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Penelitian ini secara umum memiliki kesamaan dengan penelitian penulis, yakni penelitian ini meneliti pelaksanaan peraturan daerah tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial disertai dengan tinjauan Siyasah Dusturiyah. Namun juga terdapat perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan, yakni:

- a. Lokasi, waktu dan regulasi yang dijadikan acuan dalam kedua penelitian berbeda, sehingga tentunya memiliki perbedaan juga terhadap kondisi dan kekhususan dalam masing-masing penelitian;
- b. Penelitian ini menekankan fokus penelitian pada rehabilitasi sosial berbasis masyarakat, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis tidak hanya difokuskan kepada penanganan PMKS melalui rehabilitasi saja, namun terbuka dengan cara-cara lain yang dilakukan di Kota Banjar berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Teori yang dipergunakan pada penelitian ini adalah berdasarkan teori keadilan sedangkan penelitian yang penulis lakukan berdasarkan kepada teori kesejahteraan dan teori negara kesejahteraan.

3. **“Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Penanganan Fakir Miskin Dan Anak Jalanan Di Kecamatan Baleendah)”** Oleh M. Ridwan Caesar & Tira Listania Dosen Administrasi Negara FISIP Universitas Al-Ghifari Bandung. Penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis memiliki substansi yang sama terkait implementasi kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Akan tetapi juga, perbedaan yang terdapat di antara keduanya yakni sebagai berikut:

- a. Lokasi, waktu dan regulasi yang dijadikan acuan dalam kedua penelitian berbeda, sehingga tentunya memiliki perbedaan juga terhadap kondisi dan kekhususan dalam masing-masing penelitian;
- b. Fokus yang diambil pada penelitian ini adalah anak jalanan dan fakir miskin, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yang terfokus kepada anak dan lanjut usia terlantar, pengemis, gelandangan, pemulung, dan penyandang disabilitas;
- c. Fokus dari regulasi dalam penelitian ini juga terpusat pada penanganan fakir miskin dan anak terlantar, berbeda dengan fokus regulasi Peraturan Daerah Kota Nomor 1 Tahun 2019 yang terpusat di penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

4. **“Implementasi Kebijakan Perda No. 8 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Melalui Pelatihan Dan Pembinaan Bagi Penyandang Disabilitas Di Kabupaten Karawang.”**

Oleh Yuvita Nira Metasari, Eka Yulyana, Evi Priyanti (2021) Universitas Singaperbangsa Karawang. Substansi penelitian yang terdapat dalam penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian yang penulis lakukan yakni terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial, tetapi dari aspek-aspek tertentu terdapat perbedaan, yakni:

- a. Lokasi, waktu dan regulasi yang dijadikan acuan dalam kedua penelitian berbeda, sehingga tentunya memiliki perbedaan juga terhadap kondisi dan kekhususan dalam masing-masing penelitian;
- b. Fokus yang diambil pada penelitian ini adalah penyandang disabilitas dengan pelatihan dan pembinaan, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yang terfokus kepada anak dan lanjut usia terlantar, pengemis, gelandangan, pemulung, dan juga penyandang disabilitas dengan bentuk-bentuk pelayanan yang menjadi program pemerintah dan diatur dalam Peraturan Daerah;

5. **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial”** Oleh Debita Ayu Savitri Fariqki (2020) Mahasiswa Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Maulana Malik Ibrahim Malang. Penelitian ini memiliki kesamaan substansi dengan penelitian yang dilakukan penulis terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Perbedaannya adalah:
- a. Lokasi, waktu dan regulasi yang dijadikan acuan dalam kedua penelitian berbeda, sehingga tentunya memiliki perbedaan juga terhadap kondisi dan kekhususan dalam masing-masing penelitian;
 - b. Fokus PMKS dalam penelitian ini adalah terhadap penanganan gelandangan dan pengemis di kawasan religi Gusdur, sedangkan penelitian penulis berfokus pada penanganan anak dan lanjut usia terlantar, pengemis, gelandangan, pemulung, dan juga penyandang disabilitas di Kota Banjar;
 - c. Tinjauan dalam penelitian ini menggunakan perspektif Masalah Mursalah sedangkan pada penelitian yang dilakukan penulis menggunakan tinjauan Siyasah Dusturiyah.
6. **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 10 Tahun 2017 tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Tinjauan Siyasah Dusturiyah”** Oleh Firman Hakim (2021) Mahasiswa Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Pada penelitian ini, substansi tentang implementasi Peraturan Daerah terkait peninjauan penyelenggaraan kesejahteraan sosial beserta dengan Siyasah Dusturiyah sebagai teori peninjau adalah sama dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Unsur-unsur yang membedakannya adalah sebagai berikut:
- a. Lokasi, waktu dan regulasi yang dijadikan acuan dalam kedua penelitian berbeda, sehingga tentunya memiliki perbedaan juga terhadap kondisi dan kekhususan dalam masing-masing penelitian;

- b. Teori yang dipergunakan dalam penelitian ini berdasarkan kepada teori dari George. C. Edward III, sedangkan dalam penelitian penulis mempergunakan teori dari Van Meter dan Horn yang secara indikatornya berbeda.

