

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial selanjutnya disebut PMKS adalah perorangan, keluarga, dan kelompok masyarakat yang sedang mengalami hambatan sosial, moral dan material baik yang berasal dari dalam dirinya sehingga tidak dapat melaksanakan fungsinya untuk memenuhi kebutuhan minimum baik jasmani, rohani maupun sosial, oleh karenanya memerlukan bantuan orang lain atau pemerintah untuk memulihkan dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya<sup>1</sup>. Kesejahteraan sosial yaitu sebagai tatanan yang meliputi material ataupun spritual, yang tidak menempatkan satu aspek lebih penting dari aspek lainnya melainkan kedua aspek tersebut yaitu penyeimbang dari keduanya.

Mengenai meningkatkan kesejahteraan sosial pemberdayaan kemiskinan di Kota Bandar Lampung perlu dilakukan penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah dan berkelanjutan, yang diarahkan pada peningkatan kualitas dan kuantitas kesejahteraan sosial perseorangan, keluarga, kelompok dan masyarakat serta peningkatan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Karena Kemiskinan merupakan permasalahan yang masih dihadapi oleh beberapa Negara-negara di dunia khususnya di Indonesia. kemiskinan merupakan keadaan/kondisi ketidakmampuan individu/kelompok masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup, baik kondisi fisik maupun ekonomi<sup>2</sup> dan Kemiskinan harus menjadi perhatian untuk pemerintah daerah, khususnya pemerintah Kota Bandar Lampung.

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat 16 Perda provinsi Lampung No. 24 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>2</sup> Khosman, Ali et al, *Indikator kemiskinan dan misklasifikasi orang miskin*. Jakarta : Fakultas Ekologi Manusia IPB

Indonesia adalah negara hukum, Pengaturan ini termuat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum(rechstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka(machstaat)”<sup>3</sup> Salah satu tujuan dari dibentuknya Negara Indonesia termuat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang terdapat di dalam alinea ke empat dalam undang undang dasar 1945 adalah “memajukan kesejahteraan umum”.Berdasarkan tujuan negara tersebut dapat dikatakan bahwa Negara dapat dijadikan sebagai alat untuk dapat bertindak demi kepentingan rakyat agar tujuan menyejahterakan rakyat dapat tercapai.Dalam uud 1945 mengenai kesejahteraan sosial dan kemiskinan,

maka dijelaskan dalam pasal Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat (1) yaitu: “Fakir miskin dan anak-anak telantar dipelihara oleh negara” Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 menjelaskan hak warga negara untuk mendapatkan jaminan sosial dari negara. Negara wajib memelihara fakir miskin dan anak-anak telantar untuk mendapatkan kebutuhan dasarnya tanpa ada perilaku diskriminatif.

UUD 1945 adalah konstitusi negara, dalam pasal 34 ayat 1 uud 1945 sangat masuk pembahasannya terhadap penelitian perda no 24 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Melalui kebijakan otonomi daerah, beban dan tugas-tugas pemerintah pusat yang tidak perlu dapat dikerjakan oleh pemerintah daerah. Hal ini lah yang menjadikan kemiskinan sebagai masalah sosial yang cukup menjadi perhatian dan disinilah peran pemerintah melalui dinas sosial dalam menciptakan kesejahteraan sosial. Perhatian dari pemerintah dapat mengembalikan kemampuan ekonomi masyarakat demi tercapainya kesejahteraan sosial, mengingat dalam Pasal 5 ayat 2 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial telah menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial diantaranya adalah kemiskinan<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Reublik Indonesia 1945, Yang Sudah Diamandemen Dengan Penjelasannya Kabinet Kerja 45 Butir-Butir Pancasila, (Surabaya: Apollo Lestari, 2014), hlm. 28.

<sup>4</sup> Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dimaksudkan untuk menjamin penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terarah, terpadu dan berkelanjutan, yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat sesuai kewenangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. *“Bab III pasal 6 ayat 2 perda provinsi lampung No. 24 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah mengenai Penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (I), diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial meliputi: Kemiskinan”*.<sup>5</sup>

Kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor salah satunya yaitu SDM yang kurang memadai. Hal ini, karena masyarakat miskin cenderung memiliki pendidikan yang sangat rendah, sehingga tidak mampu bersaing yang pada akhirnya menjadi pengangguran. Kemiskinan merupakan masalah utama negara yang sedang membangun termasuk negara Indonesia, dimana penanggulangannya perlu dilakukan dengan sungguh-sungguh, kreatif, komprehensif dan berkesinambungan. Permasalahan kemiskinan yang masih merupakan agenda serius yang dihadapi dan ditanggulangi oleh wilayah kota bandar Lampung. Dan orang yang mengalami kemiskinan yaitu di sebutkan dengan fakir miskin dan fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/ atau keluarganya<sup>6</sup>. Karenanya kriteria fakir miskin diantaranya adalah keluarga miskin, keluarga miskin yang mempunyai kartu miskin, dan rumah tidak layak huni.

Peningkatan angka kemiskinan di kota bandar lampung karena pengangguran dan pemutusan hubungan kerja yang menimbulkan angka kemiskinan, karena masalah tersebut memiliki kecenderungan yang tidak stabil di setiap tahunnya antara kenaikan dan penurunan jumlah kemiskinan di kota bandar lampung, masalah tersebut bisa terus

---

<sup>5</sup> Pasal 3 Perda provinsi lampung No. 24 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat 23 Perda provinsi lampung No. 24 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

terjadi jika kemiskinan akibat pengangguran tidak ditanggulangi. Akibat yang dapat dirasakan dari masalah kemiskinan cukup beragam dan kerap menyebabkan timbulnya masalah-masalah lain di masyarakat seperti tindak kriminal (pencopetan, pencurian, perampokan, dan lain-lain), kurang atau sulitnya memperoleh akses pendidikan yang menyebabkan kebodohan juga adalah faktor dari kemiskinan, hingga bertambahnya pengangguran.

Dimana angka kemiskinan di kota bandar lampung memiliki peningkatan di setiap tahunnya dan tidak bisa mengalami penurunan presentase penduduk miskin karena angka kemiskinan di kota bandar lampung dari tahun 2019,2020,2021 meningkat secara terus menerus

**TABEL 1**

**Presentase penduduk miskin di provinsi lampung**

<b>Walayah</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Lampung barat	12,92%	12,52%	12,82%
Tanggamus	12,05%	11,68%	11,81%
Lampung selatan	14,31%	14,08%	14,19%
Lampung timur	15,24%	14,62%	15,08%
Lampung tengah	153,84%	152,28%	155,77%
Lampung utara	122,65%	119,35%	121,91%
Way kanan	58,72%	58,41%	59,89%
Tulang bawang	42,06%	42,43%	44,53%
Pesawaran	67,36%	66,04%	68,31%
Pringsewu	40,55%	40,12%	41,04%
Mesuji	14,94%	14,72%	15,24%
Tulangbawang barat	21,14%	20,29%	23,03%
Pesisir barat	22,38%	22,24%	23,23%

<b>Bandar Lampung</b>	<b><u>91,24%</u></b>	<b><u>93,74%</u></b>	<b><u>98,76%</u></b>
Metro	14,49%	14,31%	15,32%

Sumber : <https://lampung.bps.go.id/indicator/23/36/1/persentase-penduduk-miskin.html>

Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan atau kota bandar Lampung pada Maret 2019 adalah 224,69 ribu orang pada September 2019 atau 8,60 % memiliki presentase kemiskinan di tahun 2019 dan angka kemiskinan di kota bandar Lampung meningkat di tahun 2020 menjadi 8,81% atau 259,28 ribu orang pada September 2020 dan Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada September 2020 adalah sebesar 9,59 persen atau naik 0,57 poin dibandingkan Maret 2020 yang sebesar 9,02 persen, pada tahun 2021 presentase kemiskinan di kota bandar Lampung memiliki kenaikan 9,11% di akibatkan penduduk miskin itu berdasarkan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan.<sup>7</sup>

Angka kemiskinan di Provinsi Lampung menunjukkan kenaikan selama pandemi Covid-19. Data Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat jumlah penduduk miskin Lampung sebelum pandemi pada September 2019 berjumlah 1.041.480 jiwa atau 12,3% dari total penduduk. Namun, pada Maret 2020 angkanya meningkat menjadi 1.049.320 jiwa (12,34%). Peningkatan jumlah penduduk miskin di provinsi paling selatan Pulau Sumatera terus bertambah menjadi 1.091.140 jiwa (12,76%). Sampai pada Maret 2021, angkanya berkurang menjadi 1.083.930 jiwa (12,62%). Penduduk usia kerja yang terdampak Covid-19 pada September 2020 mencapai 655,9 ribu jiwa (10,25%). Hal itu ikut mendorong naiknya angka kemiskinan Lampung, di mana ada sebanyak 52 ribu menjadi penganggur dan 549,7 ribu pekerja mengalami pemutusan hubungan kerja. Namun, pada Maret 2021 penduduk usia kerja yang terdampak Covid-19 turun menjadi tinggal 340,3 ribu jiwa (5,28%). Kucuran dana

<sup>7</sup> <https://lampung.bps.go.id/indicator/23/36/1/persentase-penduduk-miskin.html>

Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan membaiknya nilai tukarpetani membuat jumlah penduduk miskin di Lampung berkurang di triwulan pertama tahun ini.<sup>8</sup>

Persoalan mengenai kemiskinan tidak bisa berpatokan hanya pada penurunan dan kenaikan jumlah kemiskinan pada setiap tahunnya, akan tetapi persoalan mengenai kemiskinan di kota bandar lampung harus di teliti dari bagaimana kedalaman dan keparahan indeks kemiskinan di kota bandar lampung tersebut, indeks keparahan kemiskinan mengindikasikan ketimpangan pengeluaran oleh penduduk miskin kota bandar lampung. Permasalahan kemiskinan merupakan tantangan utama pembangunan Kota Bandar Lampung dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun tingkat kemiskinan Kota bandar Lampung selama tahun terakhir ini terus menunjukkan penurunan, namun masih tingginya angka kemiskinan dibanding wilayah lainnya yg sudah baik dan ketidak stabilan jumlah setiap tahunnya, ini mengisyaratkan pada saya sebagai peneliti bahwa kota bandar Lampung masih harus menaruh perhatian pada kemiskinan sebagai prioritas dalam kebijakan pembangunan.

Kemiskinan secara umum dilihat atas dasar pemenuhan kebutuhan atau materi yang dapat diukur berdasarkan tingkat pendapatan atau tingkat konsumsi suatu rumah tangga dengan jumlah minimum kebutuhan hidup. Akan tetapi saat ini kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat.

Masalah kemiskinan seakan tak pernah habis, persoalan munculnya jutaan anak-anak yang tidak bisa mengenyam pendidikan berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus perpindahan dari desa ke kota

---

<sup>8</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/07/29/kemiskinan-lampung-meningkat-selama-pandemi-covid-19>

dengan tujuan memperbaiki kehidupan, dan pemenuhan kebutuhan pangan, sandang dan papan sangat terbatas.

Berdasarkan pemaparan di atas, dalam penelitian ini peneliti ingin memfokuskan permasalahan *Bab III pasal 6 ayat 2 perda provinsi lampung No. 24 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah mengenai Penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (I), diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial meliputi: Kemiskinan*". kesejahteraan sosial mengenai pemberdayaan kemiskinan di kota bandar lampung dimana tidak stabilnya ekonomi di setiap tahunnya dan masih kurangnya perekonomian yang baik di kota bandar lampung melainkan dari wilayah lain atau dari kota kota besar lainnya, dan akan menghubungkannya dengan teori siyasah dusturiyah dengan judul penelitian:

***“Tinjauan siyasah dusturiyah terhadap Implementasi Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Lampung Nomor 24 tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Miskin Dikota Bandar Lampung ”***

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan diatas, maka secara spesifik permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan pemerintah Kota Bandar lampung dalam pengelompokan masyarakat miskin?
2. Bagaimana kebijakan yang di tetapkan oleh pemerintah kota bandar lampung dalam menangani kelompok masyarakat miskin?
3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap kebijakan pengelompokan masyarakat miskin dan penanggannya di kota bandar lampung?

### **C. Tujuan penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Mengetahui indikator kebijakan pemerintah Kota Bandar Lampung dalam pengelompokan masyarakat miskin
2. Mengetahui kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah kota bandar Lampung dalam menangani kelompok masyarakat miskin
3. Mengetahui Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap kebijakan pengelompokan masyarakat miskin dan penangannya di kota bandar Lampung

### **D. Kegunaan Penelitian**

Usul penelitian yang dilakukan oleh penulis, diharapkan memberikan dampak bagi ilmu pengetahuan baik bagi masyarakat umum maupun civitas akademis, diantaranya:

#### **1. Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah dan mengembangkan serta memperluas wawasan di bidang hukum, khususnya hukum tata negara mengenai implementasi peraturan daerah provinsi Lampung no 24 tahun 2014 tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial mengenai pemberdayaan masyarakat miskin di kota bandar Lampung tinjauan siyasah dusturiyah.

#### **2. Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kontribusi bagi beberapa pihak, diantaranya :

##### **a. Bagi Peneliti**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dan dapat meningkatkan kemampuan peneliti dalam mengkaji peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan.

b. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi Mahasiswa atau Mahasiswi dan dapat menarik minat penelitian yaitu Mahasiswa atau Mahasiswi yang ingin mengkaji secara mendalam tentang Hukum Tata Negara mengenai Tinjauan siyasah dusturiyah terhadap Implementasi Peraturan Daerah (perda) Provinsi Lampung No 24 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Miskin Di Kota Bandar Lampung.

c. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan positif bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung agar melaksanakan suatu peraturan dengan bijaksana dan dapat memberikan masukan yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk kebijakan dalam peraturan daerah tersebut. khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial mengenai pemberdayaan masyarakat miskin di kota Bandar Lampung.

d. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian yang membahas kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial mengenai pemberdayaan masyarakat miskin di kota bandar Lampung. yang ditinjau menggunakan siyasah dusturiyah ini diharapkan dapat memberikan informasi, wawasan dan pencerahan kepada masyarakat sehingga dapat dijadikan pedoman untuk masyarakat.

### **E. Tinjauan pustaka**

Dalam penelitian yang mengangkat objek Tinjauan Ilmu Siyasah Dusturiyah pada Pasal 24 tahun 2014 peraturan daerah provinsi Lampung tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial mengenai pemberdayaan masyarakat miskin di kota bandar Lampung. ada beberapa penelitian yang sudah pernah dilakukan oleh peneliti lain terkait implementasi peraturan daerah tentang penyelenggaraan

kesejahteraan social mengenai pemberdayaan masyarakat miskin namun terdapat perbedaan, yakni :

1. Penelitian selanjutnya tentang “Implementasi Program Rumah Hati Rumah Bakat dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Makassar” tahun 2020 Penelitian ini membahas tentang program penanggulangan kemiskinan yang diimplementasikan dalam program rumah hati rumah bakat dalam penanggulangan kemiskinan di kota makassar, penanggulangan kemiskinan di Kota Makassar berdasarkan standar dan sasaran kebijakan yaitu dengan memberikan pembinaan kepada anak jalanan supaya dapat digunakan untuk memulai usaha atau mencari pekerjaan. Berdasarkan sumber daya yaitu kurangnya sumber daya manusia dan modal berupa sarana dan prasarana untuk anak jalanan. Implementasi yang di teliti adalah pembinaan kepada anak jalanan<sup>9</sup>
2. Penelitian selanjutnya tentang Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2009 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta oleh Hellen Cindra tahun 2019. Penelitian ini membahas penerapan Perda No 23 tahun 2009 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta studi kasus di Kelurahan Purbayan. Hasil penelitian ini menemukan bahwa Kebijakan dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta masih ada kendala yang dihadapi oleh instansi terkait dalam hal ini Dinas Sosial;<sup>10</sup>
3. Penelitian selanjutnya tentang model pemberdayaan masyarakat dalam implementasi peraturan daerah nomor 4 tahun 2008 tentang penanggulangan kemiskinan di kota semarang oleh restantyo bagus panuntun tahun 2015. Penelitian ini membahas tentang model pemberdayaan masyarakat dalam implementasi perda 4 tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Semarang, yakni: Pemerintah sebagai fasilitator yang dibantu CSR dengan

---

<sup>9</sup> Lisnawati, *Implementasi Program Rumah Hati Rumah Bakat Dalam Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Makassar*, (makassar , 2020, skripsi dari universitas muhammadiyah makassar)

<sup>10</sup> Hellen Cindra, *Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2009 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta*, (Yogyakarta, 2019, Skripsi dari Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”)

didamping Perguruan Tinggi Swasta maupun Negeri, serta LSM sebagai implementator program<sup>11</sup>

4. Penelitian selanjutnya yaitu tentang Strategi Pemerintah Daerah dalam Mengatasi Kemiskinan di Desa Teluk Pulai Kecamatan Pasir Limau Kapas oleh Suprizal R tahun 2019. Hasil dari penelitian ini adalah strategi yang telah dilaksanakan dalam pengentasan kemiskinan dengan bantuan sosial baik berupa uang tunai maupun non tunai yang direalisasikan melalui beberapa program, antara lain adalah Rastra, Program Keluarga Harapan, kemudian Program Indonesia Pintar, dan Kartu Indonesia Sehat (KIS).<sup>12</sup>
5. Penelitian selanjutnya yaitu tentang Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) terhadap kesejahteraan sosial masyarakat : Studi kasus Kelurahan Sukabungah Kecamatan Sukajadi Kota Bandung oleh Nabilla Oktavia Wulansari. Adapun substansi dari skripsi ini adalah tentang Persoalan permukiman kumuh patut menjadi konsentrasi bagi pemerintah sekitar dan masyarakat karena dapat menimbulkan berbagai penyakit sosial. Sebagai bentuk dari perhatian mengenai kondisi tersebut, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan mencanangkan Program KOTAKU untuk mewujudkan permukiman yang layak dan meminimalisir wilayah kumuh hingga tanpa ada penggusuran.

Hal tersebut berbeda dengan apa yang diteliti oleh peneliti sebelumnya, dan yang membedakannya adalah penelitian kali ini lebih memfokuskan pada pemberdayaan masyarakat miskin di kota bandar lampung berbeda pada penelitian sebelumnya untuk tujuan aturannya, lokasi penelitiannya dan perbedaan objek penelitiannya.

---

<sup>11</sup> Restantyo Bagus Panuntun. 2015. “*Model Pemberdayaan Masyarakat Dalam Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanggulangan Kemiskinan Di Kota Semarang*”. Skripsi (S-1). Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

<sup>12</sup> Suprizal R, *Strategi Pemerintahan Daerah dalam mengatasi Kemiskinan di Desa Teluk Pulai Kecamatan Pasir Limau Kapas*, (Medan, 2019, Skripsi dari UIN Sumatra Utara)

## F. Kerangka berpikir

Berikut adalah kerangka pemikiran yang dipakai dalam proses penelitian ada beberapa teori yang diantaranya, yaitu :

### 1. Teori Implementasi kebijakan

Pengertian mengenai implementasi kebijakan publik sangat beragam. Anderson mengemukakan bahwa: *"Policy implementation is the application by government's administrative machinery to the problems"*<sup>13</sup> (Pelaksanaan kebijakan adalah aplikasi oleh mesin/badan administrasi pemerintah terhadap masalah-masalah) . Kemudian Edward III menjelaskan bahwa: *"Policy implementation is the stage of policy making between establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects"*<sup>14</sup> (pelaksanaan kebijakan adalah tahap pembuatan antara pembentukan sebuah kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan untuk orang-orang yang terpengaruh atas kebijaksanaan tersebut). Penulis menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah penerapan hasil perumusan kebijakan yang ditujukan untuk masyarakat atau orang-orang yang terpengaruh atas kebijakan tersebut. Tahapan implementasi kebijakan dilakukan setelah tahap formulasi kebijakan publik. Dalam tahapan ini, apa-apa yang sudah dituliskan dalam formulasi akan diterapkan pada masyarakat luas. Tujuan dilaksanakan implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho Dwijowijoto "implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya"<sup>15</sup>. Sebagai salah satu bagian dari siklus kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari keseluruhan proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa adanya suatu kegiatan implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia.

---

<sup>13</sup> Anderson, James E., 1975. *Public Policy Making*, New York : Holt, Rinehart and Winston. h. 25

<sup>14</sup> Edward III, George C dalam Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI. h. 56

<sup>15</sup> Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : Elex Media Komputindo.

Implementasi kebijakan dengan demikian merupakan penghubung antara formulasi kebijakan dengan hasil/dampak (outcome) kebijakan yang diharapkan.

Secara historis, implementasi kebijakan publik mulai dialami pada tahun 1970an. Hal ini dikarenakan adanya reaksi terhadap efektivitas program yang dilaksanakan pemerintah. yang diprakarsai Pressman dan Wildavsky, Studi Implementasi Kebijakan mengalami perkembangan yang sangat pesat. Perkembangan itu ditandai dengan munculnya teori dari berbagai generasi. Eugene Bardach merupakan salah satu tokoh yang termasuk pada Teori Generasi I, van Horn dan van Metter, Mazmanian dan Sabatier, Hjern merupakan tokoh yang mengembangkan Teori Generasi II, sedangkan Goggin menjadi salah satu tokoh yang mengembangkan Teori Generasi III. Bahkan, saat ini embrio generasi IV telah muncul. Setiap generasi, teori-teori yang berkembang ditujukan untuk melengkapi kekurangan dari teori generasi sebelumnya<sup>16</sup>. Selain itu penulis juga menemukan beberapa teori dan model dalam implementasi selain yang disebutkan diatas dan akan dijelaskan pada bagian selanjutnya.

Selanjutnya Nugroho menyatakan bahwa implementasi pelaksanaan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah pelaksanaan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan pelaksanaan publik, ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu : (1) langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, atau (2) melalui formulasi pelaksanaan derivat atau turunan dari pelaksanaan publik tersebut. Kedua pilihan langkah tersebut membutuhkan cara yang lebih sistematis untuk memahami<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> 5 Sidney Mara S (2007). Policy Formulation: Design and Tools dalam Frischer Frank, et al (ed) (2007). Handbook of Public Policy, Analysis Theory, Politics, and Methods. CRC Press. Boca Raton, London, New York h. 89

<sup>17</sup> 3Ryant Nugroho Dwijowijoto, Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (Jakarta : Elex Media Komputindo, 2003), h. 158

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah policy. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah policy ke dalam Bahasa Indonesia. Apa itu policy atau kebijakan? Donovan dan Jackson dalam Keban menjelaskan bahwa policy dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negoisasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya<sup>18</sup>.

Azmi mendefinisikan kebijakan dengan rekayasa social yang memiliki dampak yang luas bagi kehidupan<sup>19</sup>. Di samping itu, istilah tersebut lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatankegiatan pemerintah atau perilaku negara pada umumnya. Dalam sistem pemerintahan kebijakan mengarah pada pengambilan keputusan. Kebijakan atau kebijaksanaan di dalam peraturan pemerintah maupun dalam kehidupan sehari-hari pasti sering didengar dan dilaksanakan.

Selama ini banyak orang yang mengira bahwa kebijakan dan kebijaksanaan mempunyai arti yang sama, atau bahkan ketika melaksanakan suatu kebijakan orang mengatakan bahwa itu adalah kebijaksanaan. Untuk itu perlu dipertegas tentang perbedaan antar kedua pengertian kebijakan dan kebijaksanaan. Kebijakan adalah

---

<sup>18</sup> Yeremias Keban T, *Enam Dimensi Strategis Admistrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu* (Yogyakarta : Gaya Media, 2004), h. 51.

<sup>19</sup> Fachruddin Azmi, *Kebijakan Pendidikan Islam Memberdayakan Peradaban*, (Medan: Manhaji, 2016), h.4

kepandaian, kemandirian, kebijaksanaan dan rangkaian konsep awal yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang Pemerintah, Organisasi dan sebagainya) prasyarat cita-cita, tujuan atau maksud dengan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan<sup>20</sup>.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang policy (kebijakan) mencakup pertanyaan what, why, who, where, dan how. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan. Setelah memahami pengertian tentang kebijakan seperti yang diuraikan.

## **2. Teori pemberdayaan**

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris “empowerment” yang biasa diartikan sebagai pemberkuasaan. Dalam arti pemberian atau peningkatan “kekuasaan” (power) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung<sup>21</sup>. Pemberdayaan masyarakat merupakan serangkaian upaya untuk menolong masyarakat agar lebih berdaya dalam meningkatkan sumber daya manusia dan berusaha mengoptimalkan sumber daya tersebut sehingga dapat meningkatkan kapasitas dan kemampuannya dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya sekaligus dapat meningkatkan kemampuan ekonominya melalui kegiatan-kegiatan swadaya. Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat kita yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkat kemiskinan dan

---

<sup>20</sup> 7 Pusat Bahasa Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta : Balai Pustaka, 2007), h. 149.

<sup>21</sup> Abu Hurairah, *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat Model dan Strategi Pembangunan yang Berbasis Kerakyatan*, (Bandung: Humaniora, 2008), h. 82

keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Pemberdayaan adalah suatu proses yang berjalan terus-menerus untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya, upaya itu hanya bisa dilakukan dengan membangkitkan keberdayaan mereka, untuk memperbaiki kehidupan di atas kekuatan sendiri. Asumsi dasar yang dipergunakan adalah bahwa setiap manusia mempunyai potensi dan daya, untuk mengembangkan dirinya menjadi lebih baik. Dengan demikian, pada dasarnya manusia itu bersifat aktif dalam upaya peningkatan keberdayaan dirinya. Dalam rangka pemberdayaan ini upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan serta akses ke dalam kemampuan sumber ekonomi seperti modal, keterampilan, teknologi, informasi dan lapangan kerja, pemberdayaan ini menyangkut pembangunan sarana dan prasarana dasar, baik fisik maupun non fisik<sup>22</sup>. Pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi masyarakat yang ada secara partisipatif. Dengan cara ini akan memungkinkan terbentuknya masyarakat madani yang majemuk, penuh kesinambungan kewajiban dan hak, saling menghormati tanpa ada yang asing dalam komunitasnya<sup>23</sup>.

Menurut Moh. Ali Aziz dkk dalam buku *Dakwah, Pemberdayaan* adalah sebuah konsep yang fokusnya adalah kekuasaan. Pemberdayaan secara substansial merupakan proses memutus (break down) dari hubungan antara subjek dan objek. Proses ini mementingkan pengakuan subjek akan kemampuan atau daya yang dimiliki objek. Secara garis besar proses ini melihat pentingnya mengalirkan daya dari subjek ke objek. Hasil akhir dari pemberdayaan ini adalah beralihnya fungsi individu yang

---

<sup>22</sup> 8 Engking Soewarman Hasan, *Strategi Menciptakan Manusia Yang Bersumber Daya Unggul*, (Bandung: Pustaka Rosda Karya, 2002), h. 56-57

<sup>23</sup> K Suhendra, *Peran Birokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat*, (Bandung: alfabeta, 2006), h. 74-75

semula menjadi objek menjadi subjek (yang baru), sehingga relasi sosial yang nantinya hanya akan dicirikan dengan relasi sosial antar subjek dengan subjek lain<sup>24</sup>.

### 3. Teori siyasah

Islam telah memberi pandangan mengenai pemerintahan, dalam islam pemerintahan adalah siyasah. Siyasah berasal dari kata sasa yang artinya mengurus, mengatur, memerintah, pemerintahan serta politik maupun pembuatan kebijakan-kebijakan. Secara terminologis siyasah adalah mengatur sesuatu dengan menggunakan cara yang membawa kepada kemaslahatan<sup>25</sup>. Berkenaan dengan pola hubungan antara umat manusia yang menuntut pengaturan siyasah, maka fiqh siyasah dusturiyah adalah mengatur hubungan antara warga negara dan lembaga negara yang satu dengan warga negara serta lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif negara<sup>26</sup> Sedangkan negara dalam konteks siyasah dusturiyah adalah negara sebagai alat atau penghubung untuk menciptakan kemaslahatan bagi manusia<sup>27</sup>.

Pada prinsipnya siyasah berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka pada kemaslahatan dan menjauhkan diri dari kemufsadatan. Kemaslahatan yang dimaksudkan dalam konteks siyasah ialah dampak positif yang konkret dari adanya pemerintahan, negara, dan kepemimpinan bagi kepentingan seluruh masyarakat, Dari objek kajian fiqh siyasah tersebut telah tampak bahwa siyasah memusatkan perhatian pada pusat pengaturan.<sup>28</sup> Yakni dengan menjaga hak-hak antara rakyat dengan pemimpin atau pemerintah merupakan pelaksanaan hak dan kewajiban yang dimaksudkan<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Moh. Ali Aziz, dkk. *Dakwah Pemberdayaan Masyarakat: Paradigma Aksi Metodologi*. (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2005), h. 169

<sup>25</sup> J Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994), h. 23.

<sup>26</sup> J Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, h. 31.

<sup>27</sup> Muhammad Iqbal, Amin Husein Nasution, *Pemikiran Poitik Islam: Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 18.

<sup>28</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam rambu-rambu syariah*, h. 29.

<sup>29</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), h.,25-26

Menciptakan dan memelihara kemaslahatan rakyat hukumnya adalah wajib, sedangkan alat untuk terciptanya suatu kemaslahatan adalah sebuah negara. Maka dari itu, hukum mendirikan sebuah negara juga hukumnya wajib (fardhu kifayah)<sup>30</sup> Hal tersebut sesuai dengan kaidah fiqh berikut:

### الامر بالشي امر بوسائله

Artinya: “Perintah untuk mengerjakan sesuatu berarti juga perintah untuk mengerjakan perhubungan-perhubungannya.”<sup>31</sup>

Karenanya negara yang memiliki tingkat pengangguran tinggi, penyebabnya adalah akan memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi karena tidak adanya lahan pekerjaan bagi pengangguran yang berada di negara tersebut. Islam telah banyak membahas untuk memecahkan masalah kemiskinan yang melanda umat islam. Agama islam telah mengajarkan, bahwa sesungguhnya seorang imam (pemimpin) di proyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian yaitu dalam menjaga agama dan mengatur dunia. Pengangkatan pemimpin dalam islam hukumnya wajib berdasarkan akal, karena orang yang berakal akan tunduk kepada imamnya (pemimpinnya) yang melindungi mereka dari segala bentuk ketidakadilan dan menjauhkan dari mereka dari kemafsadatan. Pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan hukumnya wajib serta dalam islam tidak membenarkan pemilikan aset kekayaan negara hanya berputar di sekitar orang-orang kaya.

Hal tersebut merupakan sebuah amanat kepada para penguasa untuk menanggulangi kemiskinan. Dengan demikian, sistem pemerintahan adalah sebuah pembagian kekuasaan dan hubungan antara lembaga-lembaga negara yang akan menjalankan kekuasaan kekuasaan negara yang bertujuan untuk kepentingan seluruh rakyat. Dalam kaidah fiqh siyasah pun diatur yakni:

<sup>30</sup> Muhammad Iqbal, Amin Husein Nasution, *Pemikiran Poitik Islam: Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*, h. 18.

<sup>31</sup> Kartini, *Penerapan Al-Amr Al-Nahy dan Al-Ibahah sebagai kaidah penetapan Hukum*, (Jurnal Al-Adl: Vol 9 No 1, 2016),h. 26

## تصرف الامام على الرعية منوط بالمصلحة

Artinya: *Kebijakan Pemerintah atas rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan.*

Islam menginginkan kesejahteraan yang diwujudkan kepada seluruh umat maupun makhluk Allah di muka bumi ini. Tugas pemerintahan dalam Islam antara lain adalah menaggulangi masalah kemiskinan dan mensejahterakan umatnya untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam hidup. Negara atau pemerintah dalam hal ini memiliki peran untuk memenuhi kebutuhan asasi umat yang meliputi kebutuhan-kebutuhan mereka.

Seperti yang dijelaskan dalam Al-Qur'an surah An-Nisa : 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ  
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: “Sungguh, Allah telah menyuruhmu untuk menyampaikan amanat kepada mereka yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia-manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil.”<sup>32</sup>

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ  
وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: *dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka: dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang kami berikan kepada mereka. (QS. Ash-Shura/42: 38)*

<sup>32</sup> Al-Qur'an surah An-Nisa : 58

Ayat ini mewajibkan dilaksanakannya musyawarah dan juga mengarahkan Kepala Negara bahwa setelah musyawarah tersebut beliau telah mengambil Keputusan, maka beliau harus menagakkan dengan tekad yang bulat, dengan bertakwa kepada Allah. Melihat pembagian objek kajian diatas, pengkajian terhadap Kewenangan pemerintah daerah masuk dalam pembahasan siyasah dusturiyah, karena dalam bagian siyasah dusturiyah mengkaji tentang peraturan perundang-undangan, penetapan hukum bahwa pemerintah harus memegang amanat yang telah diberikan oleh rakyat dan jika menetapkan suatu hukum di antara manusia maka harus menetapkannya dengan adil. Pada intinya setiap kebijakan maupun penetapan suatu hukum yang diambil oleh pemerintah harus didasarkan untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat yang bersifat umum dan dapat menghilangkan kemafsadatan dari mereka . Dengan demikian, setiap kebijakan yang telah dibuat dapat dinyatakan sebagai upaya pemecahan masalah-masalah yang terjadi, sekaligus bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat dengan menggunakan sarana-sarana tertentu, dan dilakukan dalam tahapan waktu tertentu.

