

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan suatu kondisi dimana seseorang tidak dapat memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya sendiri, terutama berkenaan dengan kebutuhan-kebutuhan dasarnya. Kemiskinan tidak hanya diidentikan dengan daerah perkotaan saja, namun juga daerah perdesaan yang dengan kata lain kemiskinan ini terjadi pada hampir seluruh lapisan masyarakat. Angka kemiskinan di suatu negara dapat merepresentasikan bagaimana keadaan, harapan hidup, tingkat kebahagiaan di suatu negara tersebut.

Kemiskinan secara statistik diklasifikasikan kedalam kemiskinan makanan dan kemiskinan non makanan. Kemiskinan makanan berkenaan dengan asupan vitamin, protein, mineral, karbohidrat dan lain sebagainya. Sedangkan kemiskinan non makanan kaitannya dengan perumahan, pakaian, pendidikan, energi, dan lain sebagainya. BPS menggunakan pendekatan kebutuhan dasar melalui garis kemiskinan untuk dapat mengukur angka kemiskinan resmi di Indonesia dengan menghitung pendapatan rata-rata rumah tangga perkapita.¹

Sedangkan jenis kemiskinan dapat dibedakan dengan melihat penyebab, proses, pola kemiskinan yang terjadi di masyarakat berdasarkan berikut:²

a. Kemiskinan Relatif

Pengaruh kebijakan pembangunan yang tidak memihak karena belum menyentuh seluruh lapisan masyarakat yang mengakibatkan ketimpangan.

b. Kemiskinan Absolut

Penghasilan dibawah garis kemiskinan (tingkat minimum pendapatan untuk standar hidup yang mencukupi).

¹ H.M. Harun Samsudin, H. Sadiman, and Irwan Pachrozi, *Kajian Sosial Menuju Kemiskinan Satu Digit*, ed. Suci Franeka (Banyuasin: Penerbit Bappeda Litbang Kabupaten Banyuasin, 2019), 10.

² *Ibid.*, 15.

c. Kemiskinan Subjektif

Anggapan belum terpenuhinya kebutuhan secara cukup namun belum tentu dapat dikatakan miskin.

d. Kemiskinan Alamiah

Kelangkaan lingkungan alam sekitar berkenaan dengan sumber daya alamnya yang mengakibatkan tingkat produktivitas masyarakatnya rendah.

Selain dari penghitungan kemiskinan melalui pendapatan rata-rata rumah tangga perkapita, penghitungan lainnya yang dapat digunakan untuk mendapatkan angka kemiskinan melalui sistem penimbang atau kesetaraan orang dewasa (*adult equivalent*). Disebut skala ekuivalen dikarenakan perhitungan didasarkan pada rata-rata pengeluaran setara dewasa. Penghitungan skala ekuivalen digunakan sebagai alternatif dari penghitungan kebutuhan dasar karena pendapatan rata-rata rumah tangga perkapita tidak menyertakan komposisi demografi rumah tangga.³

Kondisi kemiskinan sangat sulit ditangani (kecenderungan bagi negara-negara berkembang) apabila stabilitas suatu negara belum cukup mapan untuk dapat memberikan subsidi maupun tunjangan dalam membantu kehidupan kesejahteraan rakyatnya. Salah satu diantara negara-negara berkembang yang memiliki permasalahan kemiskinan diantaranya adalah Negara Indonesia. Indonesia memiliki permasalahan kesejahteraan yang cukup serius dialami oleh rakyatnya dan telah menjadi suatu persoalan yang sangat melekat dalam kehidupan masyarakatnya. Hal ini dapat dilihat dari data yang termuat dalam laporan Berita Resmi Statistik No. 07//01/Th.XXV, 17 Januari 2022 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk miskin Indonesia pada September 2021 sebesar 26,50 juta orang. Angka ini mengalami penurunan dari periode sebelumnya, yakni Maret 2021 yang berada pada angka 27,54 juta jiwa. Namun dengan tidak mengelakan penurunan yang terjadi, angka pertama pada September 2021, ialah pengumpulan data terakhir yang dilakukan oleh BPS

³ Sri Hery Susilowati, "Pendekatan Skala Ekivalensi Untuk Mengukur Kemiskinan," *Forum penelitian Agro Ekonomi* 28, no. 2 (2016): 98.

sebesar 26,50 juta menunjukkan fakta bahwa kemiskinan merupakan suatu permasalahan yang nyata dialami oleh masyarakat Indonesia, Provinsi Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah menjadi 3 daerah Provinsi dengan angka kemiskinan terbesar pada periode September 2021, angka kemiskinan dalam hitungan ribuan Jawa Timur 4.259,60; Jawa Barat 4.004,86; dan Jawa Tengah 3.934,01.⁴

Angka kemiskinan Jawa Barat berdasarkan Berita Resmi Statistik BPS yang berada pada posisi ke 2 pada periode September 2021, tentunya dalam melihat angka kemiskinan tiap provinsi ini perlu juga untuk dipertimbangkan jumlah populasi provinsi yang berbeda-beda. Namun, fakta bahwa menempati urutan kedua sudah cukup untuk dapat dikatakan sangat mengkhawatirkan. Perlu juga kita mengetahui wilayah Kabupaten/Kota mana saja yang berpengaruh terhadap posisi angka kemiskinan Provinsi Jawa Barat. Data terakhir yang dirilis oleh BPS Provinsi Jawa Barat pada tahun 2021, posisi 10 besar dari 27 Kabupaten/Kota yang menempati daerah yang memiliki jumlah angka kemiskinan terbesar adalah:⁵

Tabel 1.1. 10 Kabupaten/Kota Dengan Kemiskinan Tertinggi di Provinsi Jawa Barat

No	Kabupaten/Kota	Angka Kemiskinan
1	Kota Tasikmalaya	13,31%
2	Kuningan	13,10%
3	Indramayu	13,04%
4	Majalengka	12,33%
5	Cirebon	12,30%
6	Bandung Barat	11,30%
7	Cianjur	11,18%

⁴ Badan Pusat Statistik, *Statistik Profil Kemiskinan Di Indonesia September 2021, Berita Resmi Statistik*, vol. 7, 2022, 10.

⁵ Debbie Sutrisno, "10 Kabupaten/Kota Dengan Angka Kemiskinan Tertinggi Di Jabar," *IDN Times*, last modified 2022, accessed August 23, 2022, <https://jabar.idntimes.com/news/jabar/debbie-sutrisno/10-kabupatenkota-dengan-angka-kemiskinan-tertinggi-di-jabar-pada?page=all>.

8	Tasikmalaya	11,15%
9	Sumedang	10,71%
10	Garut	10,65%

Sumber: IDN Times

Kota Sukabumi tidak termasuk kedalam 10 besar dari 27 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat dengan angka kemiskinan tertinggi. Kota Sukabumi mengumpulkan jumlah angka kemiskinan sebanyak 8,25. Namun apabila kita melihat dari sisi luas wilayah, perbandingan Kota Sukabumi dengan Kabupaten Sukabumi yang sangat jauh, yakni 4.145 km² yang terdiri dari 47 Kecamatan hanya mengumpulkan jumlah angka kemiskinan sebanyak 7,70, sedangkan Kota Sukabumi memiliki luas wilayah 484,25 km² dengan hanya memiliki 7 kecamatan. Hal ini tentunya mengejutkan, Kota Sukabumi yang luas wilayahnya lebih kecil dibandingkan dengan Kabupaten Sukabumi, memiliki angka kemiskinan yang lebih tinggi.

Visi Pemerintah Kota Sukabumi yang tertuang dalam portal resminya ialah, “Terwujudnya Kota Sukabumi Yang Religius, Nyaman, dan Sejahtera”. Dalam visi Pemerintah Kota Sukabumi tersebut, terdapat 3 poin utama tujuan yang ingin dicapai, yakni religius, nyaman, dan sejahtera. Visi Pemerintah Kota Sukabumi itu kemudian dijabarkan dalam Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Sukabumi Tahun 2018 – 2023. Salah satu poin yang tertuang dalam visi ialah sejahtera. Sejahtera didefinisikan sebagai suatu keadaan masyarakat terpenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya. Tolak ukur sejahtera dapat dilihat melalui angka kemiskinan yang turun.

Namun berdasarkan data dari Dinas Sosial dalam Laporan dan Hasil Verifikasi Data berkenaan dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) pada rentan Bulan Januari – Maret Tahun 2023, ditemukan hasil angka kemiskinan yang disajikan sebagai berikut:

Tabel 1.2. Data Terpadu Kesejahteraan Sosial Kota Sukabumi Bulan Januari s.d.
Maret Tahun 2023

NO	KECAMATAN	DTKS SK JAN 2023		DTKS SK FEB 2023		DTKS SK MAR 2023	
		KELUARGA	JIWA	KELUARGA	JIWA	KELUARGA	JIWA
1	BAROS	6,866	18,293	6,836	18,222	6,848	18,257
2	LEMBURSITU	7,916	20,707	7,971	20,740	7,981	20,735
3	CIBEUREUM	7,679	21,159	7,600	20,906	7,586	20,897
4	CITAMIANG	9,327	25,741	9,165	25,276	9,297	25,548
5	WARUDOYONG	12,027	32,734	12,013	32,606	12,013	32,636
6	GUNUNG PUYUH	6,571	17,420	6,530	17,280	6,558	17,349
7	CIKOLE	9,851	26,317	9,819	26,188	9,805	26,150
	NULL	26	29	26	29	99	263
	Grand Total	60,263	162,400	59,960	161,247	60,187	161,835

Sumber: Laporan dan Hasil Verifikasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, Dinas Sosial Kota Sukabumi

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial, DTKS adalah data induk yang berisi data pemerlu kesejahteraan sosial, penerima bantuan dan pemberdayaan sosial, serta potensi dan sumber kesejahteraan sosial. DTKS merupakan dasar yang menjadi acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan program kesejahteraan sosial berupa Program Keluarga Harapan, Bantuan Pemerintah Non Tunai, Bantuan Sosial Tunai, Jaminan Kesehatan Nasional Kartu Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar, dan sebagainya.⁶

DTKS Kota Sukabumi pada Bulan Januari – Maret 2023 yang terdapat pada Laporan Verifikasi dan Validasi Data Terpadu 2023 Dinas Sosial disampaikan secara deskriptif. Data tersebut disajikan berdasarkan jumlah angka keluarga dan jiwa dari perolehan yang diterima Dinas Sosial melalui Kelurahan, RT dan

⁶ Wawancara dengan Bapak H. Arif Nur Rachman, S.Si., M.M., Kepala Seksi Identifikasi dan Pengaturan Kapasitas Dinas Sosial Kota Sukabumi, Pada Tanggal 27 Januari 2022

RW. Data yang diperoleh tersebut kemudian diverifikasi dengan memastikan secara langsung sehingga terdapat angka tidak sah yang dibatalakan dalam DTKS. Dikarenakan pengolahan DTKS oleh dinas sosial pada saat ini diubah setiap bulan, maka data yang diperoleh sangat dinamis dan dapat dianggap *real time*.⁷

Dari DTKS Kota Sukabumi bulan Januari sampai Maret di atas, dapat dilihat bahwa angka masyarakat yang tergolong dalam kategori miskin mencapai rata-rata 160.000 jiwa apabila dibulatkan. Sedangkan masyarakat Kota Sukabumi sendiri, dari data yang terdapat dalam Badan Pusat Statistik Kota Sukabumi di tahun 2022 terakhir berjumlah 356.410. Hal ini menunjukkan bahwa kurang lebih 45% masyarakat Kota Sukabumi tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, sehingga dimasukkan dalam DTKS.

Pemerintah Kota sukabumi dalam mengatasi persoalan kemiskinan melaksanakan tugas pembantuan dengan program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan melalui Wali Kota yang membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) melalui Keputusan Wali Kota Sukabumi Nomor 188.45/95-Bappeda/2021 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Sukabumi, yang di dasarkan pada bunyi Pasal 14 Perda Kota Sukabumi Nomor 9 Tahun 2018, sebagai berikut :

- (1) Dalam upaya meningkatkan koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, di Daerah dibentuk TKPKD.
- (2) TKPKD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Wakil Wali Kota.
- (3) TKPKD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
 - a. Unsur Pemerintah Daerah;
 - b. Masyarakat;

⁷ Wawancara dengan Bapak H. Arif Nur Rachman, S.Si., M.M., Kepala Seksi Identifikasi dan Pengaturan Kapasitas Dinas Sosial Kota Sukabumi, Pada Tanggal 4 April 2023

- c. Dunia usaha; dan
- d. Pemangku Kepentingan lainnya.

Definisi yang diberikan untuk TKPKD berdasarkan Perada Kota Sukabumi Nomor 9 Tahun 2018 adalah wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di daerah. Adanya TKPKD dalam melaksanakan kepentingannya, penanggulangan kemiskinan, tidak dapat dilakukan oleh satu pihak saja. Selain karena persoalan yang dihadapi sebegitu besarnya, berkenaan dengan kesejahteraan masyarakat, namun yang perlu dilihat bahwa dalam merealisasikan cita negara tersebut memerlukan seluruh elemen yang dimiliki, yakni hal ini berkenaan dengan partisipasi masyarakat dalam demokrasi.⁸

Melihat upaya pemerintah yang sangat serius dalam mengupayakan penanggulangan kemiskinan melalui kebijakan dan program pemerintah tentunya memerlukan landasan dasar hukum pelaksanaan secara administratif serta dapat mempertanggungjawabkan berkenaan dengan tata cara dan prosedur yang sebagaimana mestinya. Peraturan pelaksanaan ini dianggap penting sebagai acuan dasar bagi implementasi kebijakan serta bentuk akuntabilitas hal-hal yang dikerjakan berkenaan dengan penanggulangan kemiskinan.

Tentunya pelaksanaan program pemerintah yang merupakan bagian dari RPJPD serta RPJMD Kota Sukabumi disertai dengan pengawasan terhadapnya. Pelaksanaan pengawasan terhadap program pemerintah, terkhusus dalam hal ini penanggulangan kemiskinan yang melibatkan berbagai sektor, baik pemerintah daerah Kota Sukabumi, swasta, maupun masyarakat diperlukan demi kepentingan kesejahteraan untuk mewujudkan visi pemerintah daerah dan cita besar negara. Dikarenakan lintas sektor yang sangat kompleks ini, pengawasan program penanggulangan kemiskinan menjadi sangat penting sebab besarnya cakupan di dalamnya dengan jumlah anggaran yang terdapat dalam berbagai pihak yang bersangkutan.

⁸ Muntoha, "Demokrasi Dan Negara Hukum," *Jurnal Hukum* 16, no. 3 (2009): 379.

Upaya pemerintah Kota Sukabumi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap program penanggulangan kemiskinan sejatinya telah terdapat dalam ketentuan Pasal 21 Perda Kota Sukabumi Nomor 9 Tahun 2018, yang mengatakan bahwa :

- (1) Wali Kota Sukabumi melaksanakan pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi terhadap upaya Penanggulangan Kemiskinan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Wali Kota

Pasal 21 ayat (1) sudah jelas bahwa wewenang (atribusi) yang didapatkan oleh Wali Kota diberikan kepada TKPKD untuk dapat menjalankan pendampingan, pengawasan, monitoring dan evaluasi. Namun, kiranya sampai saat ini untuk Pasal 21 ayat (2) yang menginstruksikan adanya suatu Peraturan Wali Kota untuk dapat mengatur lebih lanjut berkenaan dengan tata cara pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi penanggulangan kemiskinan tersebut belum secara terkonsentrasi dalam satu peraturan pelaksana, melainkan pengaturan secara teknisnya terdapat dalam berbagai peraturan seperti Peraturan Wali Kota Nomor 116 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Daerah Penanggulangan Kemiskinan Kota Sukabumi Tahun 2019 – 2023, Peraturan Gubernur Nomor 42 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksana Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Jawa Barat, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota.

Pemerintah Kota Sukabumi tidak memiliki peraturan pelaksana percepatan penanggulangan kemiskinan yang berbentuk Perwal dalam laman Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kota Sukabumi serta Sekretariat Daerah Kota Sukabumi Bagian Hukum. Pelaksanaan percepatan

penanggulangan yang diatur dalam produk hukum pemerintah daerah Kota Sukabumi berbentuk Perwal tentang Rencana Aksi Daerah (RAD).

Menarik untuk diteliti bagaimana pelaksanaan pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Sukabumi dengan peraturan yang terkumpul dalam satu peraturan.

Berdasarkan uraian yang telah diutarakan di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN PASAL 21 PERDA KOTA SUKABUMI NOMOR 9 TAHUN 2018 TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN”**

B. Rumusan Masalah

Untuk dapat menguraikan persoalan yang akan dibahas dalam penelitian ini, maka penulis mengidentifikasi masalah dan mencoba menyusunnya melalui pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana proses percepatan penanggulangan kemiskinan sebagai suatu program nasional dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kota Sukabumi?
2. Bagaimana pelaksanaan pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi penanggulangan kemiskinan Kota Sukabumi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses program nasional percepatan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kota Sukabumi.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi penanggulangan kemiskinan Kota Sukabumi.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian ini diarahkan pada kegunaan secara teoritis maupun secara praktis, diantaranya yang akan diperoleh adalah:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat mengetahui bagaimana proses suatu program nasional berupa percepatan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kota Sukabumi. Apa saja peraturan perundang-undangan yang berlaku dari tingkat Nasional, Provinsi, sampai pada Kota Sukabumi, serta bagaimana perencanaan yang dilakukan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah bersama dengan perangkat-perangkat daerah lainnya.

2. Kegunaan Manfaat Praktis

Memberikan pemahaman terhadap masyarakat umum tentang bagaimana pelaksanaan secara teknis pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi program percepatan penanggulangan kemiskinan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada sebagai suatu rujukan yang dijadikan sebagai sumber hukum.

E. Kerangka Berpikir

1. Teori Negara Hukum

Negara Hukum merupakan salah satu bentuk paling kontemporer dalam perkembangan pola pemerintahan dalam suatu negara. Sebelum membahas mengenai negara hukum yang kita kenal dewasa ini, dirasa perlu untuk dapat mengetahui bagaimana perkembangan yang telah dilalui untuk dapat sampai pada tahapan saat ini berkenaan dengan bagaimana negara menjalankan pemerintahannya sebelum dikenalnya *rechtsstaat*.

Di masa lalu, negara menjalankan pemerintahannya melalui kedaulatan yang dikendalikan oleh otoritas penuh, atau biasa disebut dengan *machtstaat*, negara berdasarkan kekuasaan. Pelaksanaan negara melalui penyelenggaraan pemerintahan yang lazim diterapkan pada masa itu dilakukan oleh yang kita

sebut sebagai pemerintahan satu orang (monarki) maupun oleh beberapa orang (aristokrasi).⁹

Pelaksanaan negara melalui pemerintahan yang dijalankan oleh kedaulatan penuh yang dipegang oleh otoritas tertentu tersebut dalam rentan waktu yang cukup lama dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang berada didalamnya berkenaan dengan hal perlindungan, atau sering kita kenal sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat*).¹⁰ *Nachtwachterstaat* merupakan bentuk paling kuno dalam hal penyelenggaraan negara melalui pemerintahannya, dimana perlindungan rakyatnya menjadi prioritas utama bagi suatu negara, menjadi penting untuk mengutamakan dalam hal memenuhi kebutuhan akan perlindungan dan rasa aman. Rakyat yang berada bersama-sama secara kolektif dibawah naungan suatu otoritas yang disebut dengan negara merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari keutuhan kedaulatan sebagai *de facto*.

Bahwa kedaulatan yang kita kenal pada masa ini bersumber dari legitimasi rakyat belum disadari secara penuh pada masa lampau. Hal ini dikarenakan tabir yang membuatnya menjadi tertutup disebabkan oleh pelaksanaan otoritas secara penuh yang tidak bercela. Pada masa itu, seorang ataupun sekelompok orang yang memegang kedaulatan, kekuasaannya tersebut didapat melalui legitimasi ilahi yang diturunkan kepadanya dan seluruh keluarganya untuk dapat mengelola serta mengatur suatu wilayah beserta rakyat yang berada di dalamnya.¹¹ Legitimasi ilahi merupakan pengukuhan dengan menggunakan agama terhadap otoritas penuh yang menjalankan pemerintahannya. Dengan berjalannya pemerintahan yang dilaksanakan melalui cara yang sedemikian rupa, mengakibatkan tidak adanya ruang penolakan ataupun kritik yang bisa diluncurkan terhadap Negara. Negara pada masa itu tidak mengenal oposisi, serta siapa pun yang berbeda dengan kehendak otoritas berarti dapat diindentikan dengan melawan agama dan negara.

⁹ Rusnan, "WELFARE STATE CONCEPT OF RULE OF LAW IN RELATED TO FREISS ERMERSSSEN," *IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 2, no. 4 (2014): 4.

¹⁰ *Ibid.*, 6.

¹¹ Mohammad Yudhi, "PERGESERAN KONSEP KEDAULATAN RAKYAT PASCA PERUBAHAN UUD NRI 1945," *MAKASIGAMA JURNAL HUKUM* 19, no. 1 (2016): 25.

Keberadaan hukum dalam suatu tatanan *machtstaat* tidak lain hanya merupakan perangkat yang dikendalikan oleh negara untuk dapat menjaga stabilitas dan status quo kekuasaan yang dimilikinya. Negara tidak berdasarkan pada hukum, namun sebaliknya, hukum lah dipaksa tunduk pada negara. Hal tersebut terus berlangsung sampai pada permulaan munculnya pemikiran yang menjadi cikal bakal negara hukum modern yang dikemukakan oleh Immanuel Kant. Pemikiran Kant merupakan hasil dari perubahan yang terjadi di masyarakat berkenaan dengan respons terhadap kondisi otoritas berupa negara dan dogma terlalu mengekang kehidupan manusia. Pembangkangan terhadap dogma agama dilakukan dengan fenomena yang disebut dengan *renaissance*. Kant dalam gagasannya tentang negara hukum mengungkapkan bahwa setidaknya suatu negara perlu mempunyai kriteria yang dimasukkan kedalam dua pokok sebagai berikut:¹²

- a. Terdapat perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia
- b. Terdapat pemisahan kekuasaan dalam negara

Perlindungan terhadap HAM berbeda dengan perlindungan yang diberlakukan oleh negara dalam *nachtwachterstaat*. Perbedaan tersebut sangat jelas terlihat dalam hal kepemilikan. Apabila *nachtwachterstaat* mengandaikan kepemilikan itu sepenuhnya dikuasai oleh negara, HAM mengatakan bahwa segala sesuatu kepemilikan perlu untuk berada dibawah setiap orang. Kemudian dalam pokok kedua yang dikemukakan oleh Kant berkenaan dengan negara hukum memerlukan pemisahan kekuasaan negara dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan *machtstaat*, dimana dalam menjalankan pemerintahannya memerlukan legitimasi yang diberikan terhadap otoritas penuh yang menjalankan kekuasaannya dalam mengelola pemerintahan. Dengan konsep pembagian kekuasaan, maka tidak dimungkinkan ruang untuk kekuasaan terpusat seperti dalam konsep *machtstaat*, yang kita kenal sekarang dengan adagium Lord Acton yang terkenal, *power tend to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*.

¹² Maleha Soemarsono, "NEGARA HUKUM INDONESIA DITINJAU DARI SUDUT TEORI TUJUAN NEGARA," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 37, no. 2 (2007): 306.

Melalui pokok-pokok pikiran yang disampaikan oleh Kant ini lah menyebabkan gagasan tentang negara hukum mulai lambat laun mengenyahkan konsep negara kekuasaan yang telah usang. Pemikiran Kant tentang negara hukum liberal tersebut kemudian mulai dikembangkan oleh para ahli-ahli lainnya yang mengenalkan konsep negara hukum saat ini.

Pengembangan gagasan Immanuel Kant berkenaan dengan konsep negara hukum mula-mula dilakukan oleh seorang sarjana hukum bernama Julius Stahl. Stahl mengemukakan gagasannya dan menamainya sebagai negara hukum formal (*rechtsstaat*). Yang mana, Stahl dalam upayanya menyempurnakan gagasan negara hukum, menuangkan pokok-pokok pikirannya ke dalam empat aspek penting yang perlu dimiliki oleh suatu negara, yakni:¹³

- a) Perlindungan Hak Asasi Manusia
- b) Pembagian Kekuasaan
- c) Negara Berdasarkan Hukum
- d) Peradilan (Administrasi) Tata Usaha Negara

Sumbangsih Stahl dalam menyempurnakan gagasan pendahulunya, Kant, berkenaan dengan *rechtsstaat* ialah penambahan dua pokok penting yang melengkapi gagasan negara hukum liberal Immanuel Kant. Stahl mengatakan bahwa perlu adanya pelaksanaan negara yang berlandaskan pada hukum, dalam hal ini ialah untuk mengatur hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dituangkan dalam suatu manifestasi hukum tertinggi, yang kita kenal dengan konstitusi. Peranan konstitusi dalam mengukuhkan *rechtsstaat* menjadi sangat penting, karena didalam konstitusi itu diatur landasan-landasan fundamental yang perlu ada dalam suatu negara dan dijadikan sebagai hukum tertinggi. Berbeda dengan *machtstaat*, yang mengatakan bahwa hukum tertinggi adalah perintah otoritas. Dalam menjalankan negara hukum formal, penyelenggaraan pemerintahan perlu untuk sesuai dengan apa yang terdapat dalam konstitusi.¹⁴

¹³ Haposan Siallagan, "PENERAPAN PRINSIP NEGARA HUKUM DI INDONESIA," *Sosiohumaniora* 18, no. 2 (2016): 134.

¹⁴ *Ibid.*, 135.

Kemudian pokok penting selanjutnya yang diutarakan oleh Stahl perlu ada dalam suatu negara hukum formal dalam adanya Peradilan (Administrasi) Tata Usaha Negara. Peranan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mempertanggungjawabkan segala sesuatu kebijakan yang dilakukan pemerintah. Bahwa negara hukum formal yang pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan hukum tentunya memerlukan suatu pengadilan administrasi yang berwenang untuk dapat mengadili segala kebijakan negara tersebut. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sejatinya ditujukan untuk dapat membatasi kekuasaan milik otoritas yang sangat digdaya pada masa *machtstaat*. Dengan demikian, pemerintah tidak dapat sewenang-wenang melakukan segala sesuatunya, yang berarti perlu tunduk pada hukum (dalam ketata negaraan berarti konstitusi) dan dapat mempertanggungjawabkan segala sesuatunya.

Gagasan negara hukum formal yang dikemukakan oleh Stahl ini lah yang nantinya menjadi landasan bagi tegaknya konsep sistem negara hukum pada negara-negara eropa kontinental modern dewasa kini. Sedangkan negara-negara anglo saxon (Amerika) memiliki penamaan konsep negara hukum yang disebut dengan *rule of law*. Pada hakikatnya bahwa yang membedakan antara *rechtsstaat* dan *rule of law* adalah sebab yang melatar belakangi munculnya pemikiran tentang negara hukum. Apabila eropa kontinental berusaha secara revolusioner untuk keluar dari otoritas raja dalam masa *machtstaat*, pendekatan yang ditempuh oleh anglo saxon lebih mengarah pada evolusioner dengan lebih berfokus pada sisi peradilan.

Membahas *rule of law* tentunya berkenaan dengan pemikiran yang dikemukakan oleh A. V. Dicey. Dicey mengungkapkan bahwa suatu negara hukum perlu setidaknya terdapat tiga unsur penting, yakni:¹⁵

- a) Supremasi hukum
- b) *Equality before the law*
- c) *Due process of law*

¹⁵ Sayuti, "KONSEP RECHTSTAAT DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA (Kajian Terhadap Pendapat Azhari)," *NALAR FIQH Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan* 4, no. 2 (2011): 91.

Sangat terlihat jelas dari ketiga poin di atas bahwa konsep negara hukum anglo amerika atau *rule of law* lebih menekankan pada sisi peradilan. Supremasi hukum berarti menempatkan hukum dalam posisi yang *supreme*, sangat tinggi. Dengan demikian dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara perlu untuk berdasarkan hukum.

Equality before the law atau kesetaraan dihadapan hukum berarti bahwa dalam ranah peradilan, setiap orang yang berurusan didalamnya perlu untuk menanggalkan segala status sosial yang dimilikinya. Bahwa keadilan yang dicari dalam peradilan yang dijalankan tidak memandang status sosial seseorang. Hal ini menjadi penting dikarenakan dalam suatu negara yang mensandakan dirinya kepada hukum perlu menempatkan setiap orang setara, terlepas dari *privilege* yang dimilikinya.

Kemudian, yang disebut dengan *due process of law* atau peradilan yang sebagaimana mestinya. Peradilan yang sebagaimana mestinya ialah keberadaan dan pelaksanaannya semata-mata ditujukan hanya untuk mencari keadilan. Putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan merupakan suatu putusan yang layak serta sesuai dengan hati nurani dan dalam mencapai putusan tersebut melalui tahapan-tahapan proses persidangan sebagaimana mestinya.

Dengan demikian dapat kita ketahui bahwa baik *rechtsstaat* maupun *rule of law*, berkenaan dengan konsep negara hukum yang digunakan dalam pemerintahan, keduanya sama-sama bertujuan untuk dapat melindungi rakyat di suatu negara terhadap tindakan yang mungkin dapat dilakukan oleh otoritas negara.

Indonesia dengan tegas menyebut dirinya sebagai negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun dalam konstitusi tidak disebutkan secara eksplisit negara hukum mana yang dirujuk oleh Indonesia, baik itu *rechtsstaat* maupun *rule of law*. Namun apabila kita telisik secara historis, Indonesia yang telah melalui berbagai dinamika tentunya dapat kita sebut dipengaruhi oleh sistem eropa kontinental. Dengan demikian menjadikan Indonesia lebih dekat pada konsep negara hukum *rechtsstaat*. Walaupun Indonesia tidak secara jelas memantapkan

posisinya pada suatu konsep negara hukum tertentu, namun setidaknya negara hukum Indonesia memiliki karakteristik tersendiri, melalui jiwa bangsa yang dimilikinya di dalam Pancasila.¹⁶

Dewasa kini, suatu negara tidak cukup dengan hanya tugas dan kewajiban untuk dapat melindungi segenap bangsa dan negaranya, namun juga perlu untuk dapat berupaya memajukan kesejahteraan sosial rakyatnya, hal ini lah yang kemudian kita kenal sebagai konsep *welfare state*.

Welfare state atau negara kesejahteraan adalah suatu langkah yang merupakan keniscayaan untuk meninggalkan konsep usang *nachtwachterstaat*. Berbeda halnya dengan *nachtwachterstaat* yang mengutamakan perlindungan terhadap rakyatnya dengan pemerintahan yang berjalan secara terpusat (sentralistik), konsep negara kesejahteraan memberikan ruang kepada negara untuk dapat mengembangkan kemakmuran masyarakatnya. Kebebasan yang dimiliki oleh negara ini dengan sendirinya menggugurkan kekangan yang dipegang erat oleh negara yang disebut dengan *laissez faire*, dimana dalam menjalankan pemerintahannya negara memegang kendali penuh dalam sektor publik dan membatasi pengaruh yang datang dari sektor swasta. Dengan adanya keleluasaan yang diberikan kepada negara, maka dalam mencapai tujuannya itu negara tidak lagi hanya dapat bertumpu kepada pemerintahan saja. Maka dari itu peranan sektor swasta menjadi sangat penting dalam upaya membantu kelangsungan negara kesejahteraan dewasa kini.¹⁷

Negara Indonesia dalam menjalankan *welfare state* sejatinya sebagai negara hukum perlu berpedoman pada Pancasila dan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila sila ke-2 yang menyebutkan “Kemanusiaan yang adil dan beradab”, berarti Indonesia mengutamakan kemanusiaan beserta dengan penghidupannya, yakni dalam mengupayakan kesejahteraan umum. Dalam pembukaan UUD 1945 tertuang dalam Alinea ke-2 dan ke-4. Bahwa dalam Alinea ke-2 disebutkan kemerdekaan Indonesia

¹⁶ Achmad Irwan Hamzani, “MENGAGAS INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM YANG MEMBAHAGIAKAN RAKYATNYA,” *Yustisia* 3, no. 3 (2014): 140.

¹⁷ V Hadiyono, “Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya,” *JURNAL HUKUM POLITIK DAN KEKUASAAN* 1, no. 1 (2020): 25.

dihantarkan untuk mencapai kemakmuran. Kemudian pada Alinea ke-4 untuk memperjelas apa yang diinginkan dalam kemakmuran yang telah disebutkan di atas, dikukuhkan tujuan pemerintahan Indonesia ialah untuk memajukan kesejahteraan umum.¹⁸

2. Teori Otonomi Daerah

Suatu negara perlu untuk menentukan bentuk yang akan dia terapkan dalam menjalankan pemerintahannya. Bentuk negara menjadi sangat penting dalam ketata negaraan dikarenakan terdapat pengaturan pemerintahan untuk dapat mencapai tujuan negara yang terdapat dalam konstitusi. Hal ini menjadi penting dikarenakan melalui bentuk negara, dapat ditentukan pola instruksi yang diterapkan dalam menjalankan pemerintahannya.

Di sisi lain, berkenaan dengan bentuk negara tidak dapat dilepaskan dari latar belakang para *founding's father*. Para pendiri negara memiliki ide mengenai suatu negara yang diinginkan dan menuangkannya dalam konstitusi, termasuk di dalamnya tentang bentuk negara yang didambakan. Pemilihan bentuk negara yang ditetapkan oleh *founding's father* dalam konstitusi tentunya dengan mempertimbangkan bangsa dan letak geografis negaranya. Gagasan kemerdekaan suatu negara tentunya dilandasi oleh dasar kesatuan, namun untuk menjalankan suatu pemerintahan tidak cukup apabila hanya sampai disitu. Untuk menjalankan pemerintahannya, selain landasan gagasan persatuan, dibutuhkan juga pola hubungan antara suatu daerah dengan daerah yang lainnya, serta bagaimana menempatkan pusat pemerintahannya.

Dewasa kini, bentuk negara yang digandrungi oleh mayoritas negara-negara terbagi kedalam pengklasifikasian menjadi dua bentuk, yakni serikat dan republik. Pengklasifikasian ini terjadi berdasarkan efektifitas suatu negara dalam menjalankan pemerintahannya. Bentuk negara serikat menjalankan

¹⁸ Yohanes Suhardin, "PERANAN NEGARA DAN HUKUM DALAM MEMBERANTAS KEMISKINAN DENGAN MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN UMUM Yohanes Suhardin'," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 42, no. 3 (2012): 303.

pemerintahannya melalui pembagian antara pemerintah federal dan negara bagian. Setiap negara bagian memiliki aturan hukumnya sendiri dan masing-masing berbeda antara negara bagian yang satu dengan lainnya. Namun negara bagian tidak berwenang untuk dapat melakukan hubungan internasional dengan negara lain. Pelaksanaan hubungan diplomatik dilakukan oleh pemerintah federal. Dalam hal hubungan antara pemerintah federal dengan negara bagian diatur secara terperinci, sehingga tidak dimungkinkan adanya intervensi antara pemerintah federal dengan negara bagian, ataupun dengan sesama negara bagian.¹⁹ Kemudian bentuk negara republik merupakan suatu negara yang menjalankan pemerintahannya dalam bentuk kesatuan, yakni di dalamnya tidak terdapat negara bagian. Dalam menjalankan pemerintahannya, negara republik biasanya dapat memilih antara sentralisasi atau desentralisasi. Sentralisasi berarti bahwa pemerintahan diselenggarakan secara terpusat oleh satu pemerintahan untuk semua wilayah negara. Sedangkan desentralisasi ialah pemerintahan yang diselenggarakan melalui pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat melalui otonomi daerah serta tugas pembantuan.²⁰

Status kekuasaan antara negara serikat dengan negara republik pun berbeda. Negara serikat merupakan kumpulan dari beberapa negara-negara bagian yang independen. Dengan kata lain, kekuasaan yang dimiliki oleh negara serikat berasal dari negara-negara bagian yang bersepakat untuk bersama-sama membuat suatu negara serikat dengan memberikan kedaulatannya kepada pemerintah federal. Sementara dalam hal negara republik, kedaulatan sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat yang kemudian memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintah daerah di setiap wilayah otonomnya.²¹

¹⁹ Titon Slamet Kurnia, "Intervensi Yudisial Dalam Isu Hubungan Pusat – Daerah: Studi Terhadap Praktik Mahkamah Konstitusi," *Veritas et Justisia* 7, no. 1 (2021): 213.

²⁰ Rira Nuradhawati, "Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia," *Jurnal Academia Praja* 2, no. 1 (2019): 154.

²¹ Indah Sari, "FEDERAL VERSUS KESATUAN: SEBUAH PROSES PENCARIAN TERHADAP BENTUK," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara - Fakultas Hukum Universitas Suryadarma* 5, no. 2 (2015): 45.

Indonesia sebagai mana yang tertuang dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Pada masa awal kemerdekaan, para pendiri negara ini telah menginginkan kesatuan yang melekat di dalam negara. Hal ini juga dibubuhkan dalam semboyan Pancasila, yakni *bhineka tunggal ika*, yang artinya berbeda-beda tetapi tetap satu juga. Kemudian untuk melindungi persatuan yang dimiliki oleh negara ini, dalam konstitusi disebutkan pada Pasal 37 ayat (5) mengenai bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan atasnya. Demi menjaga keutuhan kedaulatan yang dirawat melalui kesatuan juga digunakan slogan “NKRI harga mati”. Dengan uraian tersebut maka telah dapat diketahui bahwa berkenaan dengan bentuk negara, Indonesia telah bersepakat untuk memilih bentuk negara republik dan mencapai titik final yang tak bisa diganggu gugat.

Sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik, Indonesia telah mengalami berbagai dinamika dalam menjalankan pemerintahannya. Pada awal mula kemerdekaan, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan melalui sentralisasi. Yakni dengan kewenangan yang terfokus melalui pemerintah pusat kepada seluruh wilayah yang berada dibawah kedaulatan Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan melalui sentralisasi berjalan sampai berakhirnya era Presiden Soeharto yang kemudian disusul dengan reformasi di berbagai sektor melalui amandemen konstitusi.²²

Reformasi membawa angin segar pada kelangsungan pemerintahan Indonesia. Melalui reformasi, penyelenggaraan pemerintahan berubah yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi. Perubahan ini terdapat dalam amandemen kedua yang ditetapkan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, pada 18 Agustus 2000. Konsekuensi dari perubahan ini adalah pemerintah daerah yang diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat dalam hal keleluasaan untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya melalui otonomi daerah.

²² Wasisto Raharjo Jati, “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi,” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 757.

Di Indonesia saat ini penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.” Yang dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (5), “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pemerintah daerah pun diatur dalam suatu undang-undang tersendiri, yakni dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Kemudian setelah mengetahui yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota, untuk mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta pemerintah daerah dengan pemerintah daerah yang berada dibawahnya diatur dengan dekonsentrasi. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelimpahan wewenang tersebut menjadikan Gubernur yang merupakan kepala pemerintahan tingkat Provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat.

Peranan dekonsentrasi atau pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pun disempurnakan dengan yang disebut tugas pembantuan. Tugas pembantuan adalah penugasan yang dilakukan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dapat mempertanggungjawabkan segala kebijakan yang dikeluarkannya berkenaan dengan tugas yang diserahkan kepadanya. Walaupun tugas pembantuan notabene adalah penyerahan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas kepada pemerintah daerah yang berada dibawahnya, namun bukan berarti dengan adanya penyerahan tersebut pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas itu lepas tanggung jawab. Tanggung jawab terhadap tugas itu tidak beralih kepada penerima tugas, namun tetap menjadi urusan pemberi tugas, yakni pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atas.²³

²³ Andi Pitono, “Asas Dekonsentrasi Dan Asas Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Jurnal Kebijakan Publik* 2, no. 2 (2008): 21.

Dalam menjalankan pemerintahannya, pemerintah daerah dapat mengeluarkan Peraturan Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Walaupun kedudukan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) berada pada posisi paling bawah, namun hal itu tidak mengurangi legalitas dan formalitas pemberlakuan suatu produk Peraturan Daerah.

Pemberlakuan Perda dalam suatu daerah merupakan manifestasi dari kebijakan pemerintah daerah. Manifestasi kebijakan dalam Perda yang dimaksud berarti bahwa Perda tersebut didalamnya dapat terkandung urusan pemerintah yang dibebankannya kepada pemerintah daerah melalui tugas pembantuan. Dalam hal ini pemerintah daerah dalam membuat Perda perlu mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya berkenaan dengan objek yang akan dimuat dalam suatu peraturan tertentu.

Pemerintah daerah dalam sistem otonomi daerah dengan segala kewenangannya berpotensi untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat sesuai dengan sumber daya, kondisi, dan keunggulan yang dimiliki daerah yang bersangkutan.²⁴

Pada umumnya pelaksanaan pengawasan negara terhadap program pemerintah yang dijalankan oleh eksekutif dilakukan oleh legislatif. Hal ini tertuang dalam konstitusi, Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai bagian dari badan legislatif diberikan fungsi untuk dapat melakukan pengawasan, selain anggaran dan legislasi. Peranan kedua lembaga negara tersebut untuk dapat saling bahu membahu dalam menyelenggarakan negara serta pemerintahan sangat dibutuhkan.

Dikarenakan sistem pemerintahan di Indonesia yang menganut Presidensial, kekuasaan berada di tangan eksekutif maka pertanggungjawaban pemerintah tidak diserahkan kepada legislatif, namun kepada kepala pemerintahan, kepala pemerintahan di tingkat pusat yakni Presiden, sedangkan di tingkat daerah ialah

²⁴ HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah* (Depok: Rajawali Pers, 2017), 166.

Gubernur dan Wali Kota. Dengan adanya otonomi daerah maka kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah melalui tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi. Peranan pengawasan yang diemban oleh DPR pada tingkat daerah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemerintah dapat melakukan penyelenggaraan pengawasan terhadap pemerintah daerah melalui :

a) Pengawasan represif

Pengawasan ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri terhadap kebijakan pemerintah daerah berupa Perda, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Pimpinan DPRD.

b) Pengawasan fungsional

Pengawasan ini dilakukan terhadap kebijakan pemerintah daerah.

c) Pengawasan legislatif

Pengawasan ini dilakukan oleh DPRD melalui Rapat Dengar Pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib DPRD.

d) Pengawasan publik

Pengawasan ini dilakukan oleh masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok dapat memberikan saran masukan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau DPRD.

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum yang digunakan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pemerintah dilakukan bersama-sama oleh eksekutif dan legislatif, dengan mengacu kepada Anggaran Pendapatan Belanja yang telah disepakasi bersama.

Secara teknis, pelaksanaan pengawasan dilakukan secara berkesinambungan dan melalui rangkaian yang terus menerus dengan menggunakan pelaporan kemajuan, *review* dan evaluasi untuk perencanaan kembali dan pelaksanaan kembali. Suatu sistem pelaporan yang baik akan memberikan sumbangsih bagi pengawasan, penyusunan *review* dan evaluasi. Sedangkan ketidak akuratan dalam penyusunan laporan akan mengakibatkan

kekeliruan dalam penyusunan kebijakan. Pelaksanaan review dan evaluasi dapat dilakukan melalui :²⁵

- a) Pelaksanaan review dan evaluasi pada periode perencanaan tertentu (periode tahunan dalam rencana tahunan);
- b) Pelaksanaan review dan evaluasi pada tengah waktu pelaksanaan (periode jangka menengah); dan

Pelaksanaan review berjalan (terhadap pelaksanaan kegiatan secara berkelanjutan)

3. *Good Governance*

Pelayanan manajemen publik (*new public management*) yang diterapkan pada awal tahun 1980 diaplikasikan dalam ranah organisasi publik untuk memperbaiki layanan publik melalui suatu nilai yang mengutamakan pertanggung jawaban. Hal ini lah yang menjadi awal mula perkembangan pelayanan publik, sampai pada tata kelola pemerintahan yang kita kenal pada saat ini.²⁶

Fase pelayanan selanjutnya setelah beranjak dari *new public management* adalah *new public governance*. Perkembangan ini merupakan suatu keniscayaan yang mana dengan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi dalam penerapan kebijakan pemerintah, maka perlu memberikan perhatian yang lebih dari sekadar ranah manajerial. Osborne mengemukakan lima kompleksitas yang perlu dihadapi dalam pelayanan publik, yakni:²⁷

- a) *Socio-political governance*, mengatur hubungan antara kelembagaan dalam masyarakat dengan pemerintah
- b) *Public policy governance*, mengatur proses pembuatan kebijakan publik yang dilakukan oleh elit politik
- c) *Administrative governance*, mengatur administrasi publik

²⁵ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan* (Jakarta: LP3ES, 1995), 204.

²⁶ Dwi Susanto, Dian Anggraeni Yusuf, and Yunita Rachmawati, "Pengaruh Good Governance Terhadap Kualitas Pemberian Layanan Publik," *Jurnal Paradigma* 12, no. 02 (2015): 74.

²⁷ *Ibid.*, 75.

- d) *Contract governance*, mengatur manajerial yang berkenaan dengan pelayanan publik
- e) *Network governance*, mengatur jaringan antar organisasi

Kemudian *The International Federation of Accountants* (IFAC) bekerja sama dengan *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* melakukan usaha yang berkenaan dengan *New Public Governance*. Bahwa dalam usaha kerja sama ini menghasilkan draf tentang tata kelola pemerintahan yang intinya sangat perlu memastikan sektor publik selalu membela kepentingan masyarakat dalam memberikan pelayanannya.

Kondisi tata kelola pemerintahan dan pemberian layanan publik pada mulanya terlebih dahulu dikenal dalam dunia usaha di Indonesia sebelum seperti yang saat ini kita kenal penyelenggaraannya dalam sektor publik pemerintahan. Dikenalnya prinsip pelayanan yang baik dalam dunia usaha ini mulai digandrungi sejak terpuruknya perekonomian Indonesia pada krisis tahun 1998. Baru setelah Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) yang dibentuk sejak diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Koordinator Perekonomian KEP-49/M.EKON/II/TAHUN 2004, pelayanan yang baik itu tidak hanya diterapkan pada ranah perusahaan saja, namun juga dalam ranah publik. Pencapaian ini menjadi awal langkah besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan pelayanan tata kelola yang baik.

Suatu negara untuk mencapai tujuannya melalui penyelenggaraan pemerintahan perlu melakukan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government governance*). Dengan perkembangan zaman, maka kompleksitas dalam pemberian pelayanan yang baik pun akan semakin bertambah. Seperti yang kita ketahui, yang dimaksud *good government governance* adalah penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang sesuai berdasarkan prinsip pelayanan yang baik. Prinsip penyelenggaraan pemerintah dan pelayan yang baik tertuang dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Yang termasuk kedalam AAUPB terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diantaranya adalah:

- a) Kepastian Hukum;
- b) Kemanfaatan;
- c) Tidak berpihakan;
- d) Kecermatan;
- e) Tidak Menyalahgunakan Kewenangan;
- f) Keterbukaan;
- g) Kepentingan Umum; dan
- h) Pelayanan yang Baik

Tujuan dari pemberlakuan AAUPB sejatinya ialah untuk dapat menjamin penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan yang baik. Untuk dapat menjamin hal tersebut, peranan Peradilan Tata Usaha Negara menjadi sangat penting untuk dapat melindungi kepentingan masyarakat atas kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah.

Pada hakikatnya *good governance* adalah suatu dasar dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik, termasuk kedalam bagian dari teori administrasi negara dikenal dengan istilah *clean government* (pemerintahan yang bersih).²⁸

Menilik kembali hubungan antara rakyat dengan pemerintah menjadi sangat menarik dalam penyelenggaraan *good governance* oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan tujuan dari *good governance* ini selain dari untuk melindungi masyarakat, juga untuk mencapai tujuan negara yang diinginkan berkenaan dengan kesejahteraan. Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa awal mula keberadaan pelayanan publik di Indonesia dimulai dari adanya krisis ekonomi dan para pengusaha mulai memberikan perhatian yang lebih terhadap pemberian layanan yang baik. Dengan diberlakukannya manajemen pelayanan yang baik dalam dunia usaha untuk mencapai efisiensi dan efektifitas. Berkenaan dengan negara dalam sektor publik yang melakukan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan melalui pelayanan yang baik, hal ini tentunya diharapkan dapat membawa negara mencapai tujuannya, yakni bersama-sama

²⁸ Faried Ali, *Teori Dan Konsep Administrasi: Dari Pemikiran Paradigmatik Menuju Redefinisi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 162.

pemerintah, dunia usaha, dan rakyat mengupayakan kesejahteraan sosial dalam segala pemenuhan kebutuhan-kebutuhan mendasarnya.²⁹

F. Langkah-langkah Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah disusun untuk melaksanakan penelitian ini, tentunya disertai dengan metodologi penelitian hukum yang akan diuraikan dalam beberapa poin sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis dengan penelitian ini dilakukan melalui pendekatan normatif empiris. Pendekatan normatif empiris merupakan suatu pendekatan yang menggunakan studi dokumen hukum dan penelitian lapangan secara campuran dengan porsi masing-masing dalam menyusun penelitian, untuk dapat melihat apakah apakah suatu pelaksanaan hukum telah sesuai dengan ketentuan yang sebagaimana mestinya atau belum.³⁰ Dalam buku *Metode Penelitian Hukum* yang ditulis oleh Muhaimin, disebutkan penelitian hukum normatif empiris adalah penelitian hukum yang berkenaan dengan pelaksanaan ketentuan hukum normatif dalam praktiknya yang terjadi di lapangan.³¹ Sedangkan metode deskriptif analitis yang digunakan sebagai spesifikasi pendekatan yuridis normatif berarti bahwa penelitian ini ialah penjabaran terhadap fakta-fakta yang ditemukan dalam masyarakat terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini pelaksanaan tata cara pendampingan, pengawasan, monitoring, dan evaluasi penanggulangan kemiskinan..

2. Jenis Data

a. Data Primer, merupakan data utama yang mengikat terhadap penelitian ini ialah Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Kemiskinan Daerah

²⁹ Neneng Siti Maryam, "MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE MELALUI PELAYANAN PUBLIK," *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* VI, no. 1 (2016): 8.

³⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 115.

³¹ *Ibid.*, 116.

b. Data Sekunder, merupakan data pendukung yang erat hubungannya dengan data primer untuk menjelaskan fakta hukum yang ada berupa Keputusan Wali Kota Sukabumi Nomor 188.45/95 -BAPPEDA/2021 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Sukabumi

c. Data Tersier, merupakan data tambahan yang berperan untuk memberikan pemahaman terhadap data primer dan data sekunder seperti Laporan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Daerah.

3. Sumber Data

a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai otoritas, dalam hal ini bahan hukum yang digunakan adalah:

- 1) Peraturan Daerah Kota Sukabumi Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Kemiskinan
- 2) Peraturan Wali Kota Sukabumi Nomor 116 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Daerah Penanggulangan Kemiskinan Kota Sukabumi Tahun 2019 – 2023
- 3) Keputusan Wali Kota Sukabumi Nomor 188.45/95 - BAPPEDA/2021 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Sukabumi
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 5) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan

Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

8) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 42 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah Provinsi Jawa Barat

- b. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berupaya menjelaskan bahan hukum primer berupa buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang berupaya menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus dan ensiklopedi

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum seperti dokumen hukum, peraturan perundang-undangan, juga terhadap literatur berupa buku-buku hukum, serta karya tulis ilmiah berupa artikel maupun jurnal, laporan penelitian, dan kepustakaan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Observasi merupakan suatu kegiatan mencermati terhadap suatu objek maupun proses dalam suatu tempat tertentu untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan untuk penelitian dari proses maupun objek yang diamati tersebut. Peneliti melakukan observasi di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Sukabumi.
- c. Wawancara, merupakan kegiatan pengumpulan data melalui komunikasi secara langsung dengan narasumber berkenaan dengan kebutuhan informasi data yang dibutuhkan dalam penyusunan penelitian.

Data yang telah dikumpulkan baik dari fakta hukum yang ada melalui penelitian lapangan maupun studi pustaka akan dilakukan analisis secara

kualitatif. Teknik analisis kualitatif merupakan pengolahan data melalui seleksi terhadap data tersebut untuk dapat menentukan kualitas data serta tingkat keabsahannya untuk dapat digunakan sebagai bahan penelitian, untuk kemudian dihubungkan dengan teori, asas-asas, kaidah-kaidah hukum yang berkenaan dengan objek penelitian.

5. Analisis Data

Setelah data primer yang dibutuhkan oleh penulis sudah terkumpul secara lengkap, maka penulis kemudian mengklasifikasikan data-data tersebut sesuai dengan urutan hierarkis peraturan perundang-undangan, dalam hal ini dimulai dari Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015 sampai pada Perda Kota Sukabumi Nomor 9 Tahun 2018, terkhusus berkenaan dengan tata cara pendampingan, pengawasan, dan monitoring penanggulangan kemiskinan.

Analisis kualitatif berarti bahwa penulis memilih proses induktif dalam proses penelitiannya, yakni melihat permasalahan yang khusus untuk dapat diketahui umum. Analisis kualitatif yang akan dilakukan oleh penulis terhadap data-data primer yang terkumpul itu dengan cara melakukan interpretasi terhadap bahan-bahan hukum yang bertujuan untuk dapat mengetahui apakah dalam bahan hukum primer tersebut terdapat kekosongan hukum atau norma hukum yang kabur. Cara ini dianggap efektif oleh penulis dalam mengolah data yang telah terkumpul. Selain dari data primer berupa bahan-bahan hukum, penulis juga berusaha untuk dapat mengumpulkan data secara langsung berkaitan dengan berbagai instansi yang berkaitan dengan pengawasan terhadap penanggulangan kemiskinan di Kota Sukabumi dengan melakukan pengamatan dan wawancara.

6. Lokasi Penelitian

Tempat yang akan didatangi untuk kepentingan penelitian:

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Sukabumi
- b. Dinas Sosial Kota Sukabumi