

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG WEWENANG PADA UMUMNYA, PEMERINTAH PADA UMUMNYA, PENANGGULANGAN PADA UMUMNYA DAN KEMISKINAN PADA UMUMNYA

A. Tinjauan Umum Wewenang

1. Pengertian Wewenang

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M Stroink dan J.G. Steenbek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi (HR, 2006, hlm 101).

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang (Ilmar, 2014, hlm 101).

Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara merupakan kekuatan resmi dan otoritas pejabat untuk memberi tahu orang lain untuk bertindak dan mematuhi otoritas (Mahfud MD & Marbun, 2009, hlm 75).

Menurut Philipus M Hadjon definisi kewenangan, yakni Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Apabila dilakukan peninjauan secara cermat, terdapat perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah

bevoegdheid digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) didefinisikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) (Hadjon, 2010, hlm 105).

Mengenai wewenang ini, H.D. Stout mengatakan bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum public.

Menurut Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2001 Tentang Kewenangan Daerah Kota Bandung Sebagai Daerah Otonom dalam Pasal 1 Huruf E, yang dimaksud dengan kewenangan daerah ialah:

“Kewenangan Daerah adalah Kekuasaan dan Hak Daerah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.”

Lalu mengenai wewenang pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan merupakan salah satu wewenang wajib bagi pemerintah daerah Kabupaten Bandung, sesuai dengan penjelasan yang termuat Pada Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi:

“Kewenangan daerah Kota Bandung mencakup 11 kewenangan wajib sesuai dengan pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan 13 kewenangan tambahan yang disesuaikan dengan kemampuan Daerah”

Pada penulisan ini, pemerintah daerah yang dimaksud tertuang dalam Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Bupati Bandung No.25 Tahun 2017 Tentang Pusat Kesejahteraan Sosial Penanganan Kemiskinan, yang berbunyi: “Pemerintah daerah adalah Pemerintah Kabupaten Bandung”.

2. Komponen Wewenang

Menurut Henc van Maarseveen, di dalam hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu:

- a. Komponen pengaruh;
- b. Komponen dasar hukum; dan
- c. Komponen konformitas hukum.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa Komponen pengaruh memiliki definisi bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu) (Hadjon, 1997, hlm 1).

3. Sifat-Sifat Wewenang

Safri Nugraha, dkk, mengemukakan bahwa sifat wewenang pemerintahan itu meliputi 3 (tiga) aspek, yakni:

- a. Selalu terikat pada suatu masa tertentu;
- b. Selalu tunduk pada batas yang ditentukan; dan
- c. Pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum

tertulis dan tidak tertulis.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa, sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan.

Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintahan itu digunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan tersebut, maka tindakan atau perbuatan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum (Safri Nugraha, dkk, 2007, hlm 31).

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, menentukan pula bahwa:

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"

Makna dalam frasa "dikuasai oleh negara" dimaknai sebagai bagian dari fungsi mengatur (*regelendaad*) dan fungsi negara sebagai pengelola (*beheersdaad*) sebagai bagian dari tanggung jawab negara. Pengurusan yang dimaksud adalah kewenangan negara (pemerintah) untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licencie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi tersebut juga berkonsep dengan tanggung jawab negara semata-mata, tetapi juga sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia.

Dalam perspektif konsep hak asasi manusia, dalam hal hubungan negara dengan warganya, rakyat berposisi sebagai pemegang hak (*right holder*), sementara di sisi lain negara berkedudukan sebagai pengemban kewajiban (*duty holder*), dimana kewajiban negara yang mendasar adalah melindungi dan menjamin hak asasi warganya (rakyat) sebagaimana dijamin oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar).

B. Tinjauan Umum Pemerintah

1. Pengertian Pemerintah

Jika dilihat dari pendekatan segi Bahasa kata "pemerintah" atau "pemerintahan", kedua kata tersebut berasal dari kata "perintah" yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan. Di dalam kata tersebut termuat beberapa unsur yang menjadi identitas dari kata "pemerintah":

- a. Adanya "keharusan", menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan;
- b. Adanya dua pihak yang memberi dan yang menerima perintah;
- c. Adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan yang menerima perintah; dan
- d. Adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah.

Dalam undang-undang otonomi daerah, dalam ketentuan umum yang dimaksud pemerintah ada dua pengertian, diantaranya:

- a. Pertama merupakan pemerintah pusat atau disebut pemerintah yang memiliki arti presiden republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara republik Indonesia sebagaimana dimaksud

dalam Undang-undang Dasar negara republik Indonesia tahun 1945.

- b. Kedua merupakan pemerintah daerah yang memiliki arti penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang dasar republik Indonesia tahun 1945

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Sehingga tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan meliputi juga tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, Dalam arti sempit, pemerintah hanya meliputi Lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan di tataran eksekutif.

Setelah menyinggung beberapa pengertian umum pemerintahan, berikut merupakan definisi pemerintahan menurut para ahli:

- a. Menurut CF Strong, pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara perdamaian dan keamanan negara. Oleh sebab itu, langkah pertama yang perlu disiapkan ialah harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan mengendalikan Angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan

masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut bertujuan untuk penyelenggaraan kepentingan negara; dan

- b. Menurut Mac. Iver, pemerintahan merupakan suatu organisasi orang-orang yang mempunyai kekuasaan, serta bagaimana manusia itu bisa diperintah. Artinya, pemerintahan dalam definisi Mac Iver merupakan Lembaga yang disepakati oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan untuk kemudia dirumuskan dalam kebijakan dan regulasi tertentu untuk mengatur orang-orang yang hendak dan bisa diperintah.

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintahan merupakan kegiatan dimana di dalamnya terdapat proses terus menerus tentang perlindungan dan penjaminan kesejahteraan masyarakat, serta pemenuhan kebutuhan baik primer, sekunder, dan tersier yang dianggap semuanya terjamin melalui mekanisme yang telah diatur oleh konsensus berlandaskan dasar negara dan undang-undang (Adiwilaga et al., 2018, hlm 05).

Dalam hal ini apabila melihat regulasi yang berlaku di Indonesia lalu dikaitkan dengan persoalan yang penulis ambil, terdapat sila pada Pancasila yang berkesinambungan dengan persoalannya ialah sila terakhir yakni sila ke 5, yang tertulis bahwa “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” sebab pemerintah daerah, terutama pada Kabupaten Bandung wajib mengasihi seluruh masyarakat Kabupaten Bandung secara adil dan merata.

Sama halnya dengan yang tertuang pada Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-4 yang berbunyi:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Maka dengan ini pemerintah wajib berlaku adil pada setiap warga Negara Republik Indonesia, karena semua warga Negara Republik Indonesia baik yang kaya maupun yang miskin kedudukannya sama di mata hukum.

2. Bentuk-Bentuk Pemerintah

Cara mengklasifikasi pemerintah banyak sekali, namun ada beberapa hal umum yang bisa menyatukannya. Penggolongan cenderung berpusat pada 2 (dua) kriteria, yaitu:

- a. Cara pengaturan dinas/fungsi, yang konsepnya lebih sempit; dan
- b. Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Kriteria pertama menghasilkan 2 (dua) cara klasifikasi yang banyak dipakai oleh para ahli politik; khususnya oleh mereka yang mempelajari pemerintahan demokratis.

Klasifikasi pertama ini didasarkan pada hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung pada penguasaan legislatif. Anggota kabinet, termasuk kepala eksekutif

merangkap sebagai anggota legislatif dari partai mayoritas atau koalisi dan kekuasaan mereka ditentukan oleh bertahannya mayoritas atau koalisi itu. Sedangkan dalam sistem presidensial, eksekutif independen terhadap legislatif.

Klasifikasi kedua berfokus pada distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintah (Pusat dan Daerah). Dalam negara kesatuan, seluruh kekuasaan ada di tangan Pemerintah Pusat, yang biasanya mendelegasikan sebagian ke Pemerintah Daerah. Hal yang sama berlaku untuk lembaga legislatifnya. Sedangkan dalam sistem federal, kekuasaan pusat justru dipinjamkan oleh Pemerintah Daerah yang sedikit banyak otonom.

Bentuk pemerintah yang berbasis pada konstitusi oligarki (*oligarchy*) merupakan system pemerintahan yang bergantung pada “penguasa tunggal” dengan kekuasaan eksklusif dan absolut. Pada mulanya bentuk-bentuk pemerintahan dengan “penguasa tunggal” merupakan bentuk-bentuk pemerintahan yang dikendalikan oleh “raja” atau “ratu” sebagai penguasa turun-temurun yang memiliki kekuasaan eksklusif dan tak terbatas (Fardiansyah et al., 2023, hlm 25).

Bentuk-bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki merupakan pemerintahan yang bersifat monarkis (*monarchy*), pemerintahan yang bersifat diktatoris (*dictatorship*), pemerintahan yang bersifat teokratis (*theocracy*), dan pemerintahan yang bersifat pluralistic (*plural headship*).

Bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi demokrasi (*democracy*) merupakan sistem pemerintahan monarkis dengan kekuasaan

yang terbatas dan sistem pemerintahan dengan pola republik. Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan dengan pola republic memperkuat bentuk pemerintahan yang demokratis. Sehingga pada dasarnya bentuk-bentuk pemerintahan demokrasi merupakan *limited monarchy* yang kemudian berkembang menjadi pemerintahan *republic* (Effendi L, 2003, hlm 25).

3. Fungsi dan Peran Pemerintah

Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota.

Fungsi pemerintah terbagi ke dalam 3 (tiga) fungsi, yakni: Fungsi Pembangunan, Fungsi Pemberdayaan dan Fungsi Pelayanan. Namun didalam menjalankan ketiga fungsi tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan yang disebut kebijakan pemerintah.

Artinya pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. Tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikannya dengan benar mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik (Istianto, 2011: 22). Membahas mengenai pemerintahan, Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam suatu negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Tarsito (1978: 10)

“Pemerintah harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar”.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka terdapat beberapa pernyataan yang menunjukkan fungsi pemerintah antara lain:

- c. Bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah artinya Pemerintah yang berfungsi sebagai leader (pemimpin) dan educator (pendidik). Para pamong, diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat; dan
- d. Serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah artinya pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemerintah yang baik adalah mengerti apa yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya;
- e. Menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama artinya pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. Sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi setiap kelompok kepentingan di masyarakat. Sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan bermasyarakat;
- f. Menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang artinya pemerintah harus peka terhadap

perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjadi di kalangan masyarakat. Banyak pemerintah yang jatuh atau hancur akibat tidak peka terhadap perubahan; dan

- g. Melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar.

Fungsi pemerintahan, menurut Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya *Staatsrecht Ovezee*, (dalam Salam, 2002: 33), pemerintah dibagi menjadi 4 (empat) fungsi, yaitu:

- a. Fungsi besstur atau pemerintahan dalam arti sempit;
- b. Fungsi preventive rechtszorg (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tata tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat);
- c. Fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara; dan
- d. Fungsi regeling yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Sesuai pendapat di atas, pada dasarnya fungsi pemerintahan bertujuan terwujudnya kesejahteraan masyarakat yaitu jika ketertiban, keadilan dan keamanan di masyarakat bisa benar-benar terjadi.

Peranan pemerintahan dalam kehidupan masyarakat telah mendunia secara signifikan selama sejarah umat manusia. Peran pemerintah penting dalam menciptakan keamanan dasar (*basic security*) hingga perhatian dalam urusan keagamaan dan kepercayaan serta mengontrol ekonomi nasional dan

secara kekinian menjamin keamanan kehidupan sosial. Sebagaimana masyarakat kita menjadi lebih kompleks, pemerintah juga menjadi lebih kompleks, lebih berkuasa, dan lebih mendominasi. Kontroversi mengenai betapa besar, berkuasa, dan betapa dominasinya pemerintah akan terus berlanjut dalam sisa sejarah hidup manusia.

C. Tinjauan Umum Penanggulangan

1. Pengertian Penanggulangan

Menurut KBBI (2013), penanggulangan berasal dari kata “tanggulang” yang berarti menghadapi, mengatasi. Kemudian ditambah awalan “pe” dan akhiran “an”, sehingga menjadi “penanggulangan” yang berarti proses, cara, perbuatan menanggulangi.

Penanggulangan merupakan upaya yang dilaksanakan untuk mencegah, menghadapi, atau mengatasi suatu keadaan mencakup aktivitas preventif dan sekaligus berupaya untuk memperbaiki perilaku seseorang yang telah dinyatakan bersalah dengan kata lain upaya penanggulangan dapat dilakukan secara preventif dan refresif.

Penanggulangan merupakan suatu pencegahan yang berguna untuk meminimalisir atas kejadian atau perbuatan yang telah terjadi agar tidak terjadi lagi kejadian ataupun perbuatan tersebut. Penanggulangan dapat dikatakan juga sebagai penanganan.

Salah satu yang terkait mengenai kasus yang penulis ambil ialah penanganan kemiskinan, pada Peraturan Bupati Kabupaten Bandung No 25 Tahun 2017 tentang Pusat Kesejahteraan Sosial dan Penanganan

Kemiskinan termuat pada Pasal 1 Ayat (16) yang berbunyi:

”Penanganan Kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah pusat, provinsi dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat”

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung membentuk suatu kebijakan dan program dengan tujuan meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat yakni Pusat Kesejahteraan Sosial (PUSKESOS) yang diharapkan bisa menjadi salah satu aksi wujud nyata dari penanggulangan kemiskinan.

2. Bentuk-Bentuk Penanggulangan

Penanggulangan kemiskinan yang dikemukakan oleh Bank Dunia, menjelaskan bahwa setiap dekade memiliki strategi penanggulangan kemiskinan karena selalu adanya perkembangan mulai dari penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan, pengembangan kesehatan dan pendidikan, perlindungan sampai dengan pemberdayaan kaum miskin.

Strategi penanggulangan memerangi kemiskinan yang dikemukakan oleh Gunnar Adler Karlsson yang dikutip Andre Bayo Ala (1981) meliputi:

- a. Strategi penanggulangan dalam jangka pendek yaitu memindahkan sumber daya-sumber daya kepada kaum miskin dalam jumlah yang memadai. Perbaikan keadaan kemiskinan dalam jangka pendek diantaranya menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan

pendapatan, dan memperbaiki distribusinya;

- b. Strategi penanggulangan jangka panjang dengan menumbuhkan swadaya setempat. Perbaikan dalam jangka panjang dengan memperbaiki dan memenuhi harkat hidup secara individual dan sosial yang bermartabat.

Strategi Penanggulangan Kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah dapat dibagi menjadi dua bagian besar, pertama melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara, dan kedua membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan kronis dengan memberdayakan dan mencegah terjadinya kemiskinan baru. Strategi tersebut selanjutnya dituangkan dalam tiga program yang langsung diarahkan pada penduduk miskin yaitu:

- a. Penyediaan kebutuhan pokok;
- b. Pengembangan sistem jaminan sosial; dan
- c. Pengembangan budaya usaha.

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung telah membentuk PUSKESOS yang di dalamnya sudah termuat tiga program seperti yang terlampir diatas, yang diharapkan akan menjadi suatu strategi dalam mengurangi angka kemiskinan.

D. Tinjauan Umum Kemiskinan

Kemiskinan merupakan salah satu masalah perekonomian di Negara Indonesia atau biasa disebut sebagai masalah perekonomian nasional, sedangkan perekonomian nasional merupakan elemen dari ranah usaha pendirian nasional

yang saling berkorelasi, meliputi factor-faktor dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagaimana hal tersebut sebagai bagian tugas dari cita-cita perekonomian nasional sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-4, yang berbunyi:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Unsur-unsur dalam pasal ini dapat dibedah dan dikorelasikan kembali dengan kasus yang penulis ambil, bahwa mengacu pada prinsip: kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, maka dengan ini permasalahan kemiskinan yang merupakan permasalahan perekonomian nasional yang ada di Desa Nagreg juga perlu ditinjau dan ditangani berdasarkan pada prinsip-prinsip diatas.

Penanganan kemiskinan. Pengaturannya termuat pada Pasal 2 Peraturan Bupati Bandung No. 25 Tahun 2017 Tentang Pusat Kesejahteraan Sosial Penanganan Kemiskinan, yang menjelaskan :

“(1) Dengan Peraturan Bupati ini dibentuk Pusat Kesejahteraan Sosial Penanganan Kemiskinan di Desa/Kelurahan yang selanjutnya disebut Puskesmas.
(2) Puskesmas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tempat pemberian pelayanan secara terintegrasi di bidang pelayanan kesejahteraan sosial yang berkedudukan di desa/kelurahan didasarkan

pada pemanfaatan pelayanan : a. Pendidikan; b. Kesehatan; c. Kependudukan; d. Sosial; e. Ekonomi dan usaha; serta f. Pelayanan dasar lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat (3) Puskesmas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan sebagai lini terdepan (Front Line) yang bergerak di bidang pelayanan sosial secara langsung, meliputi: a. Aksesibilitas layanan sosial; b. Pelayanan sosial untuk rujukan; c. Pelayanan sosial untuk advokasi; serta d. Penyedia data dan informasi”

Melihat unsur-unsur yang terdapat pada muatan pasal ini, dijelaskan bahwa Pusat Kesejahteraan Sosial yang merupakan tempat pemberian pelayanan secara terintegrasi di bidang pelayanan kesejahteraan sosial yang berkedudukan di Desa/Kelurahan yang berdasarkan pada beberapa bidang pemanfaatan pelayanan seperti Pendidikan, kesehatan, dll. Hal ini menjadi solusi dalam wujud nyata yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota Bandung.

1. Pengertian Kemiskinan

Badan Pusat Statistik (BPS) menetapkan definisi kemiskinan untuk standar di Indonesia sebagai keadaan atau kondisi kurang sejahtera yang dihitung dalam Rupiah per kapita per bulan. Di sisi yang lain, Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) sebagai tolok ukur definisi kemiskinan diterjemahkan sebagai kondisi kekurangan kebutuhan hidup (makanan, minuman, pakaian, rumah) selama satu bulan berdasarkan jumlah kalori, protein, vitamin dan bahan mineral lainnya yang diperlukan untuk hidup layak seorang pekerja. Kebutuhan konsumsi harus memenuhi 2100 kalori per hari (kelompok makanan) ditambah dengan kebutuhan (bukan makanan) minimal lainnya yang mencakup perumahan, pakaian, kesehatan

dan pendidikan (Statistik, 2019).

Menurut Suparlan (Parsudi, 1984, hlm 27), kemiskinan merupakan suatu keadaan kekurangan harta atau benda berharga yang diderita oleh seseorang atau sekelompok orang. Akibat dari kekurangan harta atau benda tersebut maka seseorang atau sekelompok orang itu merasa kurang mampu membiayai kebutuhan-kebutuhan hidupnya dengan layak. Ketidakmampuan tersebut bisa jadi hanya pada tingkat kebutuhan-kebutuhan budaya (adat, upacara-upacara, moral dan etika), atau pada tingkat pemenuhan kebutuhan-kebutuhan sosial (pendidikan, berkomunikasi dan berinteraksi antar sesama) atau pada tingkat pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar (makan-minum, pakaian, tempat tinggal, kesehatan). Dengan demikian, kemiskinan merupakan kondisi tidak terpenuhinya kebutuhan dasar yang menjadi syarat kesejahteraan individu.

Pandangan lain tentang kemiskinan disampaikan oleh Gunawan Sumodiningrat yang merumuskan tentang profil kemiskinan (Sumodiningrat et al., 1999). Ia menggaris bawahi bahwa timbulnya kemiskinan bukan saja masalah kesejahteraan (*welfare*), akan tetapi memuat berbagai sisi bahasan, yaitu: pertama, masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan (*vulnerability*).

Mubyarto (Mubyarto, 1995, hlm 7) memberikan definisi kemiskinan adalah suatu situasi serba kekurangan dari penduduk yang terwujud dalam bentuk rendahnya pendapatan dan disebabkan oleh rendahnya ketrampilan, produktivitas, lemahnya nilai tukar produksi dan terbatasnya

kesempatan berperan serta dalam pembangunan. Rendahnya pendapatan penduduk miskin menyebabkan rendahnya produktivitas dan meningkatkan beban ketergantungan bagi masyarakat.

2. Faktor-Faktor dan Jenis-Jenis Kemiskinan

Kemiskinan secara global dapat dibedakan menjadi 2 faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal merupakan faktor yang datang dari dalam diri orang miskin, seperti sikap yang menerima apa adanya, tidak bersungguh-sungguh dalam berusaha, dan kondisi fisik yang kurang sempurna. Sedangkan faktor eksternal merupakan faktor yang datang dari luar diri orang miskin, seperti keterkucilan karena akses yang terbatas, kurangnya lapangan pekerjaan, ketiadaan kesempatan, sumberdaya alam yang terbatas.

Setelah membahas mengenai faktor-faktor kemiskinan, berikut ialah jenis-jenis kemiskinan yang dapat dibedakan berdasarkan pola waktunya yaitu:

- a. *Persistent poverty*, yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun yang diantaranya merupakan daerah kritis sumber daya alam atau terisolasi;
- b. *Cyclical poverty*, yaitu kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan;
- c. *Seasonal poverty*, yaitu kemiskinan musiman seperti sering dijumpai kasus-kasus nelayan dan petani tanaman pangan; dan
- d. *Accidental poverty*, yaitu kemiskinan karena bencana alam atau dampak

dari suatu kebijakan.

Selain itu, kemiskinan juga dapat dibedakan melalui perbandingan dengan suatu ukuran tertentu atau dengan anggota/kelompok masyarakat lainnya. Ukuran kemiskinan absolut dengan menggunakan garis kemiskinan atau kondisi kondisi tertentu yang mencerminkan situasi kemiskinan. Sedangkan ukuran kemiskinan relatif dengan membandingkan dengan jumlah keseluruhan kelompok dan dapat digambarkan melalui Kurva Lorentz dan menggunakan Gini Ratio untuk mengetahui besarnya kesenjangan.

3. Ciri-Ciri Adanya Kemiskinan

Kemiskinan dapat dipahami dalam berbagai cara. Adapun beberapa aspek yang menjadi ciri khas adanya suatu kemiskinan di dalam kelompok masyarakat, antara lain:

- a. Terdapat gambaran terhadap kekurangan materi, hal ini mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam hal ini diartikan sebagai suatu situasi yang mengalami kelangkaan terhadap pelayanan dasar dan barang-barang pemenuhan kebutuhan dasar;
- b. Terdapat gambaran mengenai kebutuhan sosial, yaitu termasuk seseorang yang mengalami kekucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai informasi dan pendidikan. Keterkucilan sosial biasanya dibedakan dari kemiskinan, karena hal ini mencakup masalah-masalah moral dan politik, dan hal ini tidak

dapat dibatasi terhadap bidang ekonomi; dan

- c. Terdapatnya gambaran mengenai kurangnya suatu penghasilan dan kekayaan yang kurang memadai. Makna dari kata “memadai”, memiliki makna yang berbeda-beda melintasi bagian-bagian ekonomi dan politik di seluruh dunia. Gambaran mengenai ini dapat teratasi dengan mencari objek penghasilan di luar profesi secara halal. Akan tetapi pengecualian terhadap institusi yang tempatnya bekerja melarang (Wahab & Sudirman, 2023, hlm 4).

Menurut seorang ahli yakni Ridwan HR dalam Hukum Administrasi Negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sehingga penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat dan bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang serta tindakan sewenang-wenang (HR, 2006, hlm 17).

Adapun, secara yuridis, asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berikut merupakan asas-asas yang berkorelasi dengan skripsi yang penulis ambil, diantaranya:

- a. Asas Kepentingan Umum

Asas kepentingan umum merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif,

akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif.

Asas kepentingan umum atau asas penyelenggaraan kepentingan umum pada dasarnya menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya mengutamakan kepentingan umum yaitu kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Contohnya, kepentingan warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negara sendiri seperti persediaan sandang pangan, perumahan kesejahteraan, dan lain-lain.

b. Asas Pelayanan yang Baik

Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Asas *Rechtszekerheid*

Asas ini mengandalkan hukum yang berlaku, artinya untuk memutuskan sesuatu harus ada peraturannya baik tertulis maupun tidak tertulis (kebiasaan/adat). Peraturan yang mengatur segala sesuatu ini diharapkan akan menertibkan keadaan.

d. Asas Kepastian Hukum

Merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

Selain asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*) yang

mendasari diwujudkannya prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan wilayah desa yakni Desa Nagreg, penting pula untuk memperhatikan asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*) sebagai dasar dalam pengelolaan wilayah desa. Kewenangan itu haruslah jelas diatur secara jelas dan ditetapkan dalam peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Hal ini berarti bahwa, perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan dalam pengaturan tata ruang desa hanya dapat dilakukan apabila daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan memiliki kewenangan untuk itu, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon (Hadjon, 1993, hlm 11), yakni, bahwa :

”minimal dasar kewenangan harus ditemukan dalam suatu undang-undang, apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga masyarakat. Dengan demikian di dalamnya terdapat suatu legitimasi yang demokratis. Melalui undang-undang, parlemen sebagai pembentuk undang-undang yang mewakili rakyat pemilihnya ikut menentukan kewajiban-kewajiban apa yang pantas bagi warga masyarakat. Dari sini, atribusi dan delegasi kewenangan harus didasarkan undang-undang formal, setidak-tidaknya apabila keputusan itu meletakkan kewajiban-kewajiban pada masyarakat”

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Bandung sudah menerapkan asas kepastian hukum dan kewenangan dikarenakan seluruh unsur-unsur asas tersebut sudah sesuai dengan terbentuknya PUSKESOS yang dirampungkan dalam suatu kebijakan yang

dibentuk menjadi landasan hukum yakni Peraturan Bupati Kabupaten Bandung No 25 Tahun 2017 tentang Pusat Kesejahteraan Sosial dan Penanganan Kemiskinan.

Selain asas-asas, terdapat prinsip administrasi negara yang berkorelasi dengan kasus. Prinsip-prinsip administrasi bertujuan untuk menciptakan efisiensi dalam produksi organisasi. Sebab efisiensi organisasi akan membantu organisasi untuk menghemat sumberdaya yang dimilikinya. Salah satu sumberdaya krusial yang memberikan tekanan pada organisasi agar lebih efisien adalah sumber daya finansial.

Artinya, penerapan prinsip-prinsip administrasi dapat membantu Pemerintah baik Pusat maupun Daerah untuk menghemat sumber daya yang mereka miliki khususnya terkait dengan sumber daya keuangan. Berikut merupakan prinsip-prinsip yang penulis gunakan, diantaranya:

a. Prinsip Spesialisasi Fungsional

Pekerjaan utama pemerintah adalah menyediakan pelayanan publik dan barang publik yang berkualitas bagi masyarakat. Oleh karenanya, perlu dilakukan pembagian kerja dalam organisasi pemerintah berdasarkan jenis kerja yang spesifik.

Dalam konteks desentralisasi yang tengah berjalan di Indonesia saat ini maka volume pekerjaan pemerintah pusat pada dasarnya tidaklah terlalu besar. Sebab sebagian besar

kewenangan telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sehingga tata lembaga pemerintah pusat seharusnya jauh lebih sederhana dan lebih ramping dibandingkan pemerintah daerah.

Pada level pemerintah daerah khususnya tingkat Kabupaten/Kota maka dapat ditinjau secara mendalam oleh Badan Perencana Daerah setempat terkait dengan jumlah penduduk yang harus dilayani, kemudian kebutuhan Barang Publik dan Jenis Pelayanan Publik yang perlu disediakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah tersebut (Widya Wicaksono, 2022, hlm 7).

Prinsip ini berkesinambungan dengan kasus, dikarenakan banyaknya masyarakat miskin maka Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dalam mewujudkan aksi nyata menanggulangi permasalahan tersebut membentuk suatu lembaga pelayanan yang bertujuan untuk membantu masyarakat-masyarakat yang tidak mampu agar dapat memenuhi kebutuhannya, Lembaga tersebut dikemas menjadi suatu pelayanan yang dinamakan Pusat Kesejahteraan Sosial (PUSKESOS).