

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Tinjauan penelitian terdahulu pada dasarnya dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai topik yang akan diteliti dengan penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya agar tidak terjadi pengulangan dalam penelitian kali ini. Berdasarkan penelusuran referensi penelitian yang dilakukan oleh penulis, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang berkorelasi dengan penelitian penulis. Diantaranya sebagai berikut :

Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Hikmah Wati mahasiswi Universitas Lampung dengan judul “Peran Dinas Sosial dalam Penyaluran Bantuan Sosial Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Provinsi Lampung”. Penelitian tersebut dilakukan melalui pendekatan normatif empiris. Adapun sumber data yang digunakan adalah data primer (data yang diperoleh dari penelitian lapangan) dan data sekunder (data yang diperoleh dari kepustakaan). Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Berdasarkan dari hasil penelitian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa: (1) peran Dinas Sosial terhadap penyaluran bantuan sosial kepada masyarakat miskin di Provinsi Lampung merupakan suatu upaya penanggulangan kemiskinan dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi serta tugas pembantuan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan pendekatan Kelompok Usaha Bersama (KUBE); dan (2) faktor penghambat dalam proses pelaksanaan penyaluran bantuan sosial di Provinsi Lampung yakni rendahnya pengetahuan kelompok KUBE di Provinsi Lampung dalam pembuatan rekening, penggunaan bahasa saat sosialisasi dan

evaluasi seksi pemberdayaan fakir miskin Dinas Sosial Provinsi Lampung mengalami kesulitan interaksi dengan anggota KUBE karena mereka terkadang masih sering menggunakan bahasa suku atau bahasa daerah masing-masing, dan yang dialokasikan kepada KUBE untuk tujuan kesejahteraan hidup sering disalahgunakan.¹

Adapun persamaan penelitian di atas dengan penelitian ini terletak pada objek yang dikaji yakni Dinas Sosial, sumber data yang digunakan serta pokok permasalahan yang diangkat yakni mengenai permasalahan sosial. Sedangkan perbedaannya terletak pada pendekatan yang digunakan dan spesifikasi objek penelitian. Jika penelitian di atas menggunakan pendekatan normatif-empiris, pada penelitian ini akan menggunakan pendekatan teleologis-normatif, yuridis, dan sosiologis. Spesifikasi objek penelitian di atas mengenai penyaluran bantuan sosial sedangkan penelitian ini mengenai hak konstitusional fakir miskin.

Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Sundari mahasiswi Universitas Hasanuddin dengan judul “Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Kabupaten Gowa”. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan meliputi :observasi, *interview* (wawancara), studi pustaka dan dokumentasi. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa: (1) peran pemerintah daerah Kabupaten Gowa dalam hal ini adalah Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam pemberdayaan masyarakat miskin Kabupaten Gowa meliputi perencanaan, pendataan, dan pemberian bantuan; dan (2) faktor pendukung yang berpengaruh dalam pemberdayaan masyarakat miskin di Kabupaten Gowa yakni ketersediaan anggaran

¹Hikmah Wati, “Peran Dinas Sosial dalam Penyaluran Bantuan Sosial Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Provinsi Lampung” (Skripsi Sarjana; Fakultas Hukum: Bandar Lampung: Lampung, 2016), h. 4.

untuk pemberdayaan masyarakat miskin di Kabupaten Gowa sedangkan faktor penghambat yang berpengaruh dalam pemberdayaan masyarakat miskin di Kabupaten Gowa yakni pendataan tidak dilakukan secara profesional, proses pendataan masyarakat miskin di Kabupaten Gowa kurang maksimal, proses pendataan bantuan beras miskin yang tidak tepat sasaran karena masih banyaknya masyarakat yang lebih layak mendapatkan bantuan tersebut malah tidak menerima justru yang mampu atau tidak layak mendapatkan bantuan malah mendapatkan bantuan dari pemerintah.²

Persamaan penelitian di atas dengan penelitian terletak pada pendekatan penelitian yang digunakanyakni metode kualitatif deskriptif dan juga pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian meliputi: observasi, *interview* (wawancara), studi pustaka dan dokumentasi. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian di atas yaitu tempat dan fokus penelitian. Penelitian ini akan membahas secara khusus peran Dinas Sosial dalam memenuhi hak-hak fakir miskin yang diatur di dalam Pasal 3 UU Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penangan Fakir Miskin di Kota Parepare. Selain itu, penelitian ini juga akan menyajikan konsep penanganan fakir miskin berdasarkanpendekatan teleologis-normatif yang diharapkan akan mampu dijadikan sebagai referensi dalam penanganan fakir miskin di Indonesia terkhusus di Kota Parepare.

Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Ira Soraya dengan judul “Peran Dinas Sosial Kota Makassar dalam Penanganan Pengemis di Kecamatan Panakkukang Kota Makassar”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan

²Sundari, “Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Kabupaten Gowa”(Skripsi Sarjana; Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik: Makassar, 2017), h. 4.

menggunakan pendekatan sosiologis, sedangkan sumber data yang digunakan adalah sumber data primer dan sekunder. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, menunjukkan bahwa peran Dinas Sosial dalam penanganan pengemis di Kecamatan Panakkung dilaksanakan sesuai dengan Perda No. 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen. Adapun hambatan-hambatan yang dihadapi Dinas Sosial Kota Makassar dalam penanganan pengemis berupa kurangnya panti rehabilitasi yang tersedia di Kota Makassar untuk membina dan menampung pengemis dan kurang tegasnya pemerintah daerah dalam menerapkan Perda No. 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis dan Pengamen.³

Persamaan penelitian di atas dengan penelitian terletak pada pendekatan penelitian yang digunakan yakni metode kualitatif deskriptif serta instansi yang dijadikan objek penelitian yakni Dinas Sosial. Adapun perbedaannya terletak pada dasar hukumnya, penelitian di atas berdasar pada Perda sedangkan penelitian ini merujuk pada Undang Undang. Perbedaan lainnya terletak pada metode pendekatan, penelitian di atas menggunakan pendekatan sosiologis sedangkan penelitian ini akan menggunakan pendekatan teleologis-normatif, yuridis, dan sosiologis.

2.2 Tinjauan Teoritis

Penelitian ini akan menggunakan beberapa kerangka teori maupun konsep-konsep yang dijadikan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan yang diteliti dan untuk menjawab permasalahan objek penelitian. Adapun teori-teori yang digunakan adalah sebagai berikut :

³Ira Soraya, "Peran Dinas Sosial Kota Makassar dalam Penanggulangan Pengemis di Kecamatan Panakkung Kota Makassar"(Skripsi Sarjana; Fakultas Dakwah dan Komunikasi: Makassar 2017), h. 4.

2.2.1 Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Teori negara hukum kesejahteraan diprakarsai oleh Freidrich Julius Stahl yang merupakan pemikir Jerman. Teori ini berawal dari anggapan bahwa hukum pada dasarnya merupakan aturan main yang bertujuan untuk mencegah atau menghalangi para penguasa maupun individu berbuat suatu kezaliman kepada sesama manusia. Hukum mengatur mengenai batas-batas yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam bermasyarakat dan bernegara, sehingga hukum berfungsi sebagai perlindungan untuk menciptakan ketenteraman umum serta keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk mencapai kesejahteraan masyarakat tersebut maka hukum bertujuan untuk menegakkan keadilan. Keadilan yang merupakan cita-cita tujuan hukum adalah kepentingan yang paling luhur di muka bumi ini.⁴

Oleh karena itu, manusia sangat memerlukan hukum agar hak-hak pribadinya yang bersifat asasi dapat dijamin dan ditegakkan. Tanpa ada hukum, sulit rasanya untuk menjamin dan melindungi hak-hak pribadi setiap individu tanpa hukum. Ada beberapa alasan mengapa masyarakat sangat membutuhkan hukum dalam kehidupan mereka, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk menjamin keseimbangan antara hak-hak individu dan masyarakat, terkhusus mengenai pemenuhan hak-hak pribadi;
2. Meminimalisir terjadinya konflik dimasyarakat baik secara vertikal maupun horisontal demi terciptanya suasana kondusif;
3. Menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi dimasyarakat dan memulihkannya seperti sebelum terjadi konflik; dan

⁴Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta : Kencana, 2018), h. 235.

4. Mewujudkan tujuan hidup yakni tegaknya keadilan dan terciptanya kesejahteraan dimasyarakat.⁵

Berdasarkan alasan-alasan di atas, telah banyak negara yang memproklamirkan diri sebagai negara hukum dengan melakukan supremasi hukum dalam penyelenggaraan negara. Prinsip negara hukum yang juga dikembangkan adalah mengenai perlindungan dan penjaminan terhadap hak-hak warga negara yang dilakukan melalui pengaturan di dalam konstitusi. Banyak ahli hukum yang berpendapat bahwa untuk mewujudkan negara hukum yang melindungi dan menjamin hak-hak warga negaranya diperlukan adanya hukum yang mengatur bagaimana negara akan bertindak, adanya suatu badan yang bertugas untuk melindungi dan menjamin hak-hak warga negara, serta adanya konsep pemahaman kepada masyarakat mengenai hak-hak warga negara agar tidak terjadi konflik baik yang bersifat vertikal maupun horizontal.

Eksistensi suatu negara tidak terlepas dari usaha untuk mewujudkan tujuan negara, termasuk negara hukum kesejahteraan. Menurut Budiardjo, tujuan akhir semua negara adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (kesejahteraan). Indonesia sebagai negara yang menganut ideologi Pancasila juga memiliki tujuan negara, yaitu negara berkewajiban dan berperan memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan tujuan negara Indonesia tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia didesain sebagai “negara kesejahteraan”, artinya negara diberi fungsi dan peranan yang besar untuk mengurus rakyat dalam upaya memajukan

⁵Mokhammad Najih & Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia* (Malang : Setara Press, 2016), h. 3.

kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶

Kesejahteraan merupakan akhir yang ingin dicapai oleh semua negara dalam sistem ketatanegaraan serta menjadi cita-cita besar. Kebijakan-kebijakan pemerintah merupakan manifestasi dari keinginan suatu negara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dinegaranya. Namun, untuk mencapai kesejahteraan tersebut bukanlah hal yang mudah. Perlu adanya sinergi antara negara dan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan yang menjadi tujuan negara.

Demi terciptanya kesejahteraan dalam suatu negara, maka diperlukan adanya legalitas untuk mengatur dan membatasi mengenai penyelenggaraan negara. Teori negara hukum kesejahteraan tidak bisa lepas dari teori konstitusi sebagai teori pendukung dan sebagai salah satu instrumen penting dalam suatu negara. Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Makna membentuk berarti pembentukan suatu negara atau menata negara agar teratur dan tersistematis.⁷

Secara sederhana, konstitusi dapat dipahami sebagai aturan dasar ketatanegaraan mengenai pokok-pokok penyelenggaraan negara. Aturan mengenai pokok-pokok ketatanegaraan tersebut diatur di dalam materi muatan konstitusi. Umumnya materi muatan konstitusi mencakup beberapa aspek penting, yakni sebagai berikut:

1. Susunan (struktur) ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar;

⁶Anwar Arifin, *Perspektif Ilmu Politik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 38-40.

⁷Abdul Rahma Nur, *Teori Dasar Hak Konstitusional Masyarakat* (Jakarta: SPASI MEDIA, 2019), h. 50.

2. Pembagian dan pembatasan tugas dan wewenang alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara) yang bersifat mendasar; dan
3. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

Konstitusi dalam konsep negara hukum merupakan dokumen pokok yang berisikan beberapa materi muatan tentang pokok-pokok penyelenggaraan negara, seperti: hasil perjuangan politik bangsa dimasa lalu, pemisahan kekuasaan lembaga negara, cita-cita bangsa yang berasal dari tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, tujuan negara dan tata cara pengelolaan bangsa dalam konsep kepemimpinan.⁸ Berdasarkan hal tersebut, penjaminan dan pemenuhan terhadap hak-hak warga negara merupakan salah satu materi muatan yang harus dijalankan dalam proses penyelenggaraan negara. Kedudukan HAM dalam konstitusi merupakan bentuk pengakuan atas pentingnya suatu negara dalam melindungi dan memenuhi hak-hak yang dimiliki oleh setiap warga negaranya.

Tujuan dasar dibentuknya konstitusi yakni untuk membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang sekaligus sebagai upaya untuk menjamin hak-hak setiap warga negara. Oleh karena itu dalam pembentukan konstitusi, pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara sebagai organ penggerak dilakukan secara proporsional agar dapat meminimalisir terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.⁹ Hal tersebut penting dilakukan mengingat kekuasaanlah yang menentukan mengenai penerapan hukum, pemenuhan hak, masa depan negara, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara yang diamanahkan di dalam konstitusi.

⁸Sri Soemantri Martosoewignjo, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan* (Bandung: PT. Alumni, 2006), h. 3.

⁹Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 82-83.

2.2.2 Kebijakan Publik

Menurut Easton, kebijakan publik merupakan suatu produk keputusan politik yang buat oleh badan dan/atau pejabat pemerintah yang berwenang dalam sistem politik. Sedangkan menurut Anderson, kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan. Pada dasarnya kebijakan publik haruslah dapat menyelesaikan atau mendorong beberapa hal seperti penyelesaian konflik atas kelengkapan sumber-sumber daya, mengatur perilaku, melindungi hak-hak dasar, dan lainnya.¹⁰

Proses pembuatan kebijakan publik setidaknya harus memenuhi beberapa unsur, yaitu sebagai berikut :

2.2.2.1 Jumlah orang yang ikut mengambil keputusan

Proses pembuatan keputusan dapat dilakukan melalui partisipasi politik baik secara individu maupun kelompok. Sekalipun proses pemilihan bersifat individual, tetapi dalam pemilihan tersebut mengikutsertakan banyak orang untuk memilih si pengambil keputusan yang akan mewakili mereka di lembaga pembuat keputusan. Sehingga pengambil keputusan merupakan hasil dari keputusan bersama dimasyarakat yang dilakukan melalui mekanisme demokrasi yang melibatkan masyarakat secara luas baik secara langsung maupun tidak langsung.

2.2.2.2 Peraturan pembuatan keputusan

Peraturan dibuat untuk mengatur hal-hal yang ingin diatur secara formal. Proses pengambilan keputusan juga perlu untuk diatur dalam suatu

¹⁰Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2017),h. 15-18.

produk hukum agar keputusan yang dihasilkan memiliki legalitas secara formil. Hal-hal yang diatur mengenai pengambilan keputusan biasanya berupa persentase atau jumlah orang yang memberikan persetujuan dalam mengambil keputusan, mekanisme pengambilan keputusan, dan sebagainya.

2.2.2.3 Formula pengambilan keputusan

Formula pengambilan keputusan pada dasarnya dibagi menjadi dua, yaitu mufakat (semua orang harus memberikan persetujuan) dan suara terbanyak. Formula yang terakhir dapat dibagi tiga, yaitu dua pertiga dari orang yang berhak mengambil keputusan, formula mayoritas (50%+1), dan formula pluralitas (suara yang lebih banyak).

2.2.2.4 Informasi

Proses pembentukan kebijakan publik sangat dipengaruhi informasi yang didapatkan. Informasi yang didapatkan akan didiskusikan, diperdebatkan, dan dicarikan jalan keluar berupa pengambilan keputusan. Jadi, dapat disimpulkan bahwa keputusan merupakan tindak lanjut dari informasi yang dihimpun.¹¹

Kebijakan publik mempunyai beberapa karakteristik utama yaitu sebagai berikut:

5. Memiliki maksud dan tujuan tertentu;
6. Dibuat oleh pihak yang berwenang;
7. Terintegritas antara kebijakan yang satu dengan yang lain;
8. Berkaitan dengan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah bukan apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah;

¹¹Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT Grasindo, 2015), h. 244-245.

9. Bersifat populer dan tidak populer;
10. Berdampak positif dan/atau negatif; dan
11. Dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹²

Secara konseptual, teori kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan teori kelembagaan (*Institutionalism Theory*) sebagai teori pendukung. Frederickson dan Smith secara sederhana menggambarkan bahwa teori kelembagaan merupakan teori yang melihat organisasi sebagai pembatas sosial yang dibentuk oleh seperangkat aturan, peran, norma dan harapan yang mengatur seseorang/kelompok dalam berperilaku dan menentukan pilihan. Sedangkan menurut Lynn, teori kelembagaan juga dapat didefinisikan sebagai pertanggungjawaban tentang bagaimana institusi-institusi bekerja dan bagaimana mereka menampilkan kinerjanya.¹³

Teori kelembagaan merupakan suatu kajian dasar dalam menyelesaikan permasalahan sosial karena pada umumnya kehidupan manusia tidak lepas dari lembaga politik. Berdasarkan perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara bahwa lembaga negara dibentuk dalam rangka untuk mencapai tujuan negara dan konsekuensi apabila lembaga negara tidak ada adalah negara akan lumpuh sebab tidak ada organ penggerak. Menurut Montesquieu, terdapat tiga cabang lembaga kekuasaan, yaitu :

1. Legislatif, yakni cabang kekuasaan yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;
2. Eksekutif, yaitu cabang kekuasaan yang berwenang melaksanakan segala ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

¹²Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, h. 18-19.

¹³Andy Fatah Wijaya & Oscar Radyan Danar, *Manajemen Publik Teori dan Praktek* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2014), h. 19-20.

3. Yudikatif, yaitu cabang kekuasaan yang berwenang mengadili tindakan yang berlawanan dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Pendekatan kelembagaan mengarah pada pertanggungjawaban atas pelaksanaan fungsi dan tugas suatu lembaga yang bersifat formal dan legal baik secara struktur kelembagaan, kekuasaan, aturan prosedural, fungsi dan tugas lainnya. Selain itu, hubungan formal antar lembaga menjadi fokus teori kelembagaan. Teori kelembagaan juga berfungsi untuk menganalisis kebijakan publik dari segi kolaborasi baik berupa pola maupun perilaku manusia. Ringkasnya struktur, aturan, dan prosedur kelembagaan dapat memberikan *feedback* yang sangat berarti pada kebijakan; dan hal ini tentu saja tidak bisa diabaikan dalam proses analisis kebijakan.¹⁵

Teori kebijakan publik dan teori kelembagaan merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kebijakan publik yang merupakan produk dari teori kelembagaan akan dilaksanakan oleh suatu lembaga baik secara internal maupun eksternal. Kedua teori di atas pada dasarnya dihadirkan dalam rangka untuk merespon masalah-masalah yang ada dimasyarakat agar dapat diselesaikan termasuk permasalahan mengenai pemenuhan hak-hak fakir miskin.

2.2.3 Teori Perubahan Sosial

Perubahan sosial pada dasarnya merupakan sesuatu yang pasti terjadi secara terus menerus dalam perkembangan zaman, dengan kata lain bahwa setiap kelompok masyarakat akan mengalami perubahan-perubahan baik yang disadari maupun tidak disadari. Perubahan sosial yang terjadi diantara kelompok masyarakat bersifat

¹⁴Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2018), h. 149-150.

¹⁵Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, h. 60-61.

variatif. Setiap kelompok masyarakat akan mengalami perubahan sosial yang berbeda dengan kelompok masyarakat yang lain.¹⁶

Dalam bukunya yang berjudul *I'lam al-Muwaqqi'in 'an Rabb al-'Alamin* dan *al-Turuq al-Hukumiyyah*, Ibnu Qayyim al-Jawziyyah banyak membahas mengenai ijihad dan metodenya secara mendalam. Menurut Ibnu Qayyim, ijihad harus dilakukan dan disesuaikan dengan kondisi dan situasi tempat dan zaman. Dalam pemikirannya, Ibnu Qayyim mengembangkan suatu kaidah dalam ilmu fikih, yakni *taghayyur al-ahkam bi taghayyur al-azman wa al-amkinah wa al-ahwal wa al-niyat wa al-wa'id*. Pemikiran Ibnu Qayyim tersebut berkembang ditengah opini masyarakat yang menganggap bahwa pintu ijihad telah ditutup. Hal tersebut membuat Ibnu Qayyim dan gurunya Ibnu Taimiyyah semakin masif memperjuangkan kebebasan berpikir dan berpendapat. Hal tersebut dilakukan sebab mereka menganggap bahwa hukum-hukum yang ada ketika itu tidak relevan lagi digunakan dan tidak sesuai dengan perkembangan zaman.¹⁷

Menurut Ibnu Qayyim sebagaimana yang dikutip oleh Rusdaya Basri mengenai penetapan ketentuan hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu sebagai berikut :

1. *Al-azminah* (situasi zaman);
2. *Al-amkinah* (situasi tempat);
3. *Al-ahwal* (keadaan);
4. *Al-niyat* (sebab niat atau keinginan); dan

¹⁶Rusdaya Basri, "*Ibnu Qayyim al-Jawziyyah Tentang Pengaruh Perubahan Sosial*", Al-Manahaj Vol 9 No. 2, Desember 2015, h 1.

¹⁷Rusdaya Basri, "*Ibnu Qayyim al-Jawziyyah Tentang Pengaruh Perubahan Sosial*", h. 1.

5. *Al-awa'id* (adat-tradisi).¹⁸

Kelima faktor tersebut secara langsung berpengaruh dalam perumusan dan perkembangan hukum sehingga hukum yang akan diberlakukan dalam suatu lingkungan masyarakat dapat benar-benar dihayati dan relevan untuk diterapkan. Konsep pemikiran ini juga akan menjadi faktor pendukung terwujudnya hukum yang *rahmatan lil 'alamin* sehingga mampu untuk menjawab perkembangan zaman serta dinamika kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, hukum Islam tetap relevan disegala zaman dan tempat.

Pemikiran Ibnu Qayyim tersebut sejalan dengan pendapat Betrand yang merupakan salah satu penggagas teori perubahan sosial modern. Ia menyatakan bahwa pada dasarnya perubahan sosial dipengaruhi oleh faktor-faktor yang timbul dari dalam maupun dari luar kelompok masyarakat itu sendiri.¹⁹ Menurut Soekanto, ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan sosial yang berasal dari masyarakat yaitu sebagai berikut :

1. Jumlah penduduk;
2. Penemuan-penemuan baru;
3. Konflik dimasyarakat; dan
4. Terjadinya pemberontakan oleh masyarakat.

Adapun faktor-faktor perubahan sosial yang berasal dari luar masyarakat, yaitu sebagai berikut :

1. Kondisi lingkungan masyarakat; dan

¹⁸Rusdaya Basri, "*Ibnu Qayyim al-Jawziyyah Tentang Pengaruh Perubahan Sosial*", h 1-4.

¹⁹Juliana Lumintang, "*Pengaruh Perubahan Sosial Terhadap Kemajuan Pembangunan Masyarakat di Desa Tara-tara I*", E-Jurnal "Acta Diurna" Vol. 4 No. 2, Tahun 2015, h. 5.

2. Peperangan.²⁰

Perubahan sosial merupakan sesuatu yang bersifat pasti dan akan selalu terjadi dalam sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Karakteristik kehidupan yang dinamis mempengaruhi faktor-faktor perubahan sosial muncul dan menjadi alasan atas terjadinya perubahan itu. Pemerintah yang memiliki otoritas dalam sistem ketatanegaraan dituntut aktif untuk merespon perubahan-perubahan yang terjadi dimasyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang bertujuan agar mengimbangi perubahan tersebut dalam rangka menciptakan kehidupan kondusif dan stabil dimasyarakat.

2.2.4 Teori *Al-Maslahah*

Jika dilihat berdasarkan bentuk lafadznya, *al-maslahah* merupakan kata yang berasal dari bahasa Arab yang bebetuk *mufrad* (tunggal), bentuk jamaknya adalah *al-masalih*. Sedangkan jika dilihat dari batasan pengertiannya, *al-maslahah* memiliki dua pengertian, yaitu '*urf* dan dan syara'. '*Urf*' yang dimaksud dengan *al-maslahah* adalah sebab yang melahirkan kebaikan dan manfaat. Sedangkan, *al-maslahah* secara syar'i ialah sebab yang membawa dan melahirkan maksud (tujuan) '*asy-syari*' (kebaikan) yang ketentuan hukumnya tidak ada dalil yang menentukan kebolehan maupun larangan, baik maksud yang berkaitan dengan ibadah maupun muamalah.²¹ Menurut Ibnu 'Asyur, *maslahah* adalah perbuatan yang dapat

²⁰Juliana Lumintang, "*Pengaruh Perubahan Sosial Terhadap Kemajuan Pembangunan Masyarakat di Desa Tara-tara I*", h. 4-5.

²¹Usman, *Rekonstruksi Teori Hukum Islam Membaca Ulang Pemikiran Reaktualisasi Hukum Islam Munawir Sadzali* (Yogyakarta: PT. Lkis Pelangi Aksara, 2015), h. 86.

menghasilkan manfaat secara kontinu atau dominan baik untuk masyarakat atau pribadi.²²

Menurut Namlati, *al-maslahah* memiliki tiga syarat, yaitu:

- 1) *al-maslahah* harus menjamin kemaslahatan yang hakiki;
- 2) *al-maslahah* harus bersifat umum tidak bersifat khusus; dan
- 3) *al-maslahah* tidak bertentangan dengan syariat.

Sedangkan menurut al-Buti, terdapat lima kriteria *al-maslahah*, yaitu sebagai berikut:

- 1) Masih berada dalam koridor *al-syar'i*;
- 2) Tidak bertentangan dengan al-Qur'an;
- 3) Tidak bertentangan dengan sunnah;
- 4) Tidak bertentangan dengan qiyas; dan
- 5) Tidak mengorbankan *al-maslahah* yang lebih penting.²³

Penelitian ini menggunakan teori *al-maslahah* untuk menganalisis kebijakan-kebijakan Dinas Sosial Kota Parepare dalam pemenuhan hak konstitusional fakir miskin di Parepare apakah selaras dengan teori *al-maslahah* atau tidak. Dengan kata lain, apakah kebijakan-kebijakan Dinas Sosial Kota Parepare terhadap pemenuhan hak-hak fakir miskin didasarkan pada kemaslahatan.

2.3 Tinjauan Konseptual

Penelitian ini berjudul “Peran Dinas Sosial Terhadap Pemenuhan Hak Konstitusional Fakir Miskin di Kota Parepare Berdasarkan UU No. 13”. Untuk lebih

²²Fauzi, *Hak Asasi Manusia dalam Fikih Kontemporer* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), h. 22.

²³Zulham, *Peran Negara dalam Perlindungan Konsumen Muslim Terhadap Produk Halal* (Jakarta: Kencana, 2018), h. 37.

memahami mengenai penelitian ini maka dipandang perlu untuk menguraikan pengertian judul sehingga tidak menimbulkan pengertian dan penafsiran berbeda. Penguraian pengertian ini dimaksudkan agar terciptanya persamaan pemahaman mengenai penelitian yang akan dilakukan.

2.3.1 Peran

Peran secara sosiologis berarti dinamisasi yang terjadi sebagai konsekuensi pelaksanaan hak dan kewajiban. Menurut Soekanto, peran merupakan kegiatan yang berkaitan dengan kedudukan (status).²⁴ Sehingga dapat disimpulkan bahwa peran pada dasarnya merupakan dinamisasi pelaksanaan fungsi maupun tugas yang berkaitan dengan kewajiban, tugas, maupun hak dalam suatu individu pejabat dan/atau lembaga yang mesti dilaksanakan. Peran yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peran dalam suatu lembaga yang berkaitan pelaksanaan fungsi dan tugas sebagaimana yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Tugas dalam hal ini berkaitan dengan sesuatu yang harus dikerjakan sedangkan fungsi berkaitan sesuatu yang dimiliki oleh suatu lembaga.

2.3.2 Dinas Sosial

Dinas Sosial merupakan satuan kerja perangkat daerah yang bertugas melaksanakan kegiatan dibidang kesejahteraan masyarakat dan sosial. Rincian tugas Dinas Sosial diatur melalui Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan wilayah kerja dari Dinas Sosial yang bersangkutan. Dinas Sosial bertanggung jawab atas permasalahan sosial dimasyarakat. Dinas Sosial pada prakteknya bertugas menjalankan sebagian urusan pemerintahan daerah dibidang

²⁴Hason Nogi, *Manajemen Publik* (Jakarta: PT. Grasindo, 2007), h. 43-44.

kesejahteraan sosial dengan berdasar pada asas-asas otonomi daerah guna mendukung terciptanya kehidupan yang layak serta terwujudnya kesejahteraan sosial di daerah.

2.3.3 Hak Konstitusional

Hak konstitusional adalah hak-hak dasar yang diatur yang dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵Hak konstitusional sangat erat sekali kaitannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM), karena konsep dasar hak konstitusional berasal dari HAM, apalagi HAM juga dijamin dalam UUD NRI 1945.Namun harus dipahami bahwa tidak semua hak konstitusional identik dengan HAM.Ada hak konstitusional yang bukan atau tidak termasuk ke dalam pengertian HAM.Misalnya, hak setiap warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan.²⁶Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya, hak konstitusional warga negara hanya berlaku bagi orang yang berstatus sebagai warga negara, sedangkan bagi orang asing tidak dijamin.²⁷Pemahaman hak konstitusional yang digunakan pada penelitian ini merujuk pada definisi yang termaktub dalam UU MK bahwa hak-hak konstitusional yang dimaksud adalah hak-hak dasar yang diatur dalam konstitusi.

2.3.4 Fakir Miskin

²⁵Pasal 51 ayat (1) Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁶Adam Muhshi, *Teologi Konstitusi Hukum Hak Asasi Manusia atas Kebebasan Beragama di Indonesia* (Yogyakarta: LkiS Pelangi Aksara, 2015), h. 20.

²⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 353.

Fakir miskin yaitu orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.²⁸ Fakir dan miskin pada dasarnya dua hal yang berbeda. Fakir merupakan orang yang tidak mempunyai dan/atau mempunyai kecukupan tetapi belum mampu memenuhi setengah dari kebutuhan dasarnya. Sedangkan, miskin merupakan orang yang memiliki kecukupan tetapi belum mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya secara keseluruhan.

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), kepala keluarga yang memiliki penghasilan di bawah Rp 1.990.000 per bulan sudah dapat dikategorikan sebagai warga miskin. Sedangkan, setiap warga negara yang memiliki pendapatan di bawah Rp 400.000 per bulan dapat dikategorikan sebagai masyarakat miskin. Namun, standar pendapatan ini setiap tahunnya mengalami perubahan atau bersifat fluktuatif.

Para ulama berbeda pendapat dalam hal perbedaan antara fakir dan miskin. Ulama Syafi'iyah dan Hambali berpendapat bahwa fakir itu lebih parah dari miskin, alasannya adalah karena Allah Swt lebih dahulu menyebut fakir daripada miskin dalam surah At-Taubah : 60. Ulama lainnya pun berpendapat demikian. Mengenai batasan fakir, Ulama Syafi'iyah dan Malikiyah berpendapat bahwa fakir pada dasarnya orang yang tidak mempunyai harta dan/atau usaha sehingga tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Sedangkan miskin merupakan orang yang memiliki harta

²⁸UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 1 ayat (1).

dan/atau usaha tetapi hanya mampu memenuhi setengah kebutuhannya namun tidak secara keseluruhan.²⁹ Namun dalam penelitian ini, pengertian fakir miskin yang digunakan merujuk pada definisi yang terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.



²⁹MuhammadAbduh Tuasikal, “Panduan Zakat (14): Golongan Penerima Zakat dari Fakir Miskin” (11 Juli 2012). muslim.or.id (Minggu 8 September 2019 pukul 10:50).

2.4 Kerangka Pikir

2.4.1 Bagan Kerangka Pikir

