

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, dimana hukum dijadikan pegangan di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pernyataan ini mengandung arti bahwa setiap perbuatan warga negara dan aparat pemerintah harus berdasarkan atas hukum atau peraturan yang berlaku, sesuai dengan Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Gagasan Negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan kepastian terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.¹ Konsekuensi dari Indonesia sebagai negara hukum adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum.²

Indonesia sebagai Negara hukum, mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia. Setiap individu akan mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum, sosial, ekonomi, dan budaya sebagaimana yang terdapat dalam Pasal

¹Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 68.

²Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 80.

28A-28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Negara Republik Indonesia menjamin adanya perlindungan HAM berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum dan bukan berdasarkan kemauan seseorang atau golongan yang menjadi dasar kekuasaan.

Pengakuan dan jaminan HAM banyak dituangkan atau ditemukan dalam nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Perundangan-undangan, serta banyaknya perjanjian atau Konvensi-konvensi Internasional yang diratifikasi oleh peraturan perundangan-undangan nasional kita.⁴

Perlindungan terhadap HAM sudah merupakan salah satu ciri dari sebuah negara hukum, karena Indonesia telah mempunyai undang-undang Tentang HAM yaitu Undang-Undang No. 39 Tahun 1999. Hak asasi manusia ini pertama kali secara yuridis yang dikemukakan pada Piagam PBB mengenai hak asasi manusia atau yang lebih dikenal dengan “ *The Universal Declaration of Human Right*” pada sidang umum PBB tanggal 10 Desember 1948.

Didalam Piagam PBB ini diterangkan beberapa Pasal yang mengatur tentang hak asasi manusia (HAM), yaitu:⁵

Pasal 1: Menyatakan bahwa semua manusia dilahirkan merdeka dan sama derajat dan hak-haknya. Mereka dikarunia dengan akal dan akhlak dan harus bersikap satu sama lain dengan semangat persaudaraan.

Pasal 7: Memuat ketentuan bahwa orang adalah sama bagi hukum dan berhak akan perlindungan tanpa terkecuali.

³ Didi Nazmi Yunas, 1992, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, hlm, 50.

⁴ Abdullah H. Rozali, Syamsir, 2001, *Perkembangan HAM dan keberadaan Pengadilan HAM di Indonsia*, Jakarta, hlm. 16.

⁵ Kaelan H., 2001, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Pradigma Yogyakarta, hlm. 15-16.

Pengertian HAM menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Jadi, hak asasi manusia (HAM) adalah hak dasar yang dimiliki manusia yang dibawanya sejak lahir yang berkaitan dengan martabat dan harkatnya sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh dilanggar, dilenyapkan oleh siapa pun juga⁶, Berhubung hak asasi manusia merupakan hak dasar yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, maka perlu dipahami bahwa hak asasi manusia tersebut tidaklah bersumber dari Negara dan hukum, tetapi semata-mata bersumber dari Tuhan sebagai pencipta alam semesta beserta isinya, sehingga hak asasi manusia itu tidak bisa dikurangi (*non derogable right*).⁷ Tidak terkecuali hak-hak dasar masyarakat miskin.

Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia, mengatur hal-hal yang berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum berkaitan dengan kondisi sosial masyarakat sebagaimana diatur dalam:

Pasal 28A :”Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

Pasal 28H ayat (1):“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

⁶ Didi Nazmi Yunas, *Log. cit.*

⁷ Rozali Abdullah, *Op. cit.*, hlm.10.

Pasal 28H ayat (3) “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh”.

Pembangunan nasional adalah upaya untuk meningkatkan seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang sekaligus merupakan proses pengembangan keseluruhan sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan Tujuan Nasional. Hakikat pembangunan adalah suatu upaya untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia melalui proses transformasi sosial yang dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan. Tetapi setelah sekian lama melakukan pembangunan ini masih belum bisa untuk memenuhi kebutuhan manusia, dimana pada kenyataannya manusia itu tidak bisa hidup sendiri tetapi manusia itu hidup berdampingan antara yang satu dengan yang lain karna manusia itu adalah makhluk sosial (*zoon politicon*). Pada saat ini kesejahteraan hidup masyarakat belum tercapai yaitu ditandai masih banyaknya masyarakat miskin, dimana masih banyak masyarakat miskin yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kebutuhan hidup manusia bermacam-macam. Pemenuhan kebutuhan hidup tergantung dari hasil yang diperoleh melalui daya upaya yang dilakukan. Setiap waktu manusia ingin memenuhi kebutuhannya dengan baik. Kalau dalam saat yang bersamaan dua manusia ingin memenuhi kebutuhan yang sama dengan hanya satu objek kebutuhan, sedangkan keduanya tidak mau mengalah, benturan dapat terjadi. Suatu benturan akan terjadi juga kalau

dalam suatu hubungan antara manusia satu dan manusia lain ada yang tidak memenuhi kewajiban.⁸

Di dalam Pasal 34 Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang hak-hak masyarakat miskin

- 1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.
- 2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- 3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Dalam Pasal 4 yang berbunyi undang-undang Dasar Tahun 1945 diatur tentang kewajiban Pemerintah yang berbunyi:

- 1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.
- 2) Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pemerintah pusat, pemerintah Provinsi dan pemerintah Kota/ kabupaten mempunyai kewajibann dalam memberikan hak-hak dasar masyarakat miskin dalam bidang pendidikan, masalah ini merupakan urusan pemerintah, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi:

- 1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

⁸ Abdoel Djamali, 2009, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ed. 2. Rajawali Pers, Jakarta, hlm.1

- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Yang menjadi urusan wajib pemerintah yang berkaitan dengan Pelayanan dasar terdapat dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi:

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Pendidikan
 - b. kesehatan
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
 - f. sosial.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, mengatur mengenai hak fakir miskin yang terdapat dalam Pasal 3 menyatakan fakir miskin berhak:

- a. memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan;
- b. memperoleh pelayanan kesehatan;
- c. memperoleh pendidikan yang dapat meningkatkan martabatnya;
- d. mendapatkan perlindungan sosial dalam membangun, mengembangkan, dan memberdayakan diri dan keluarganya sesuai dengan karakter budayanya;
- e. mendapatkan pelayanan sosial melalui jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan rehabilitasi sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya;
- f. memperoleh derajat kehidupan yang layak;
- g. memperoleh lingkungan hidup yang sehat;
- h. meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan; dan
- i. memperoleh pekerjaan dan kesempatan berusaha.

Pada saat ini masih banyak masyarakat yang hidup dalam kemiskinan tidak hanya miskin saja tetapi sangat miskin dimana mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka, yang berakibat terjadinya pemenuhan gizi buruk, pemeliharaan kesehatan yang sangat minim dan masih banyaknya

anak mereka yang putus sekolah. Salah satu faktor adanya fakir miskin dan anak terlantar adalah terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia dan ditambah lagi dengan ledakan jumlah penduduk yang semakin meningkat, hal ini mengakibatkan persaingan dalam memperoleh pekerjaan semakin sulit dan ketat terutama pada sektor pekerjaan formal, akibatnya hanya mereka yang mempunyai nilai tambah yang lebih mudah untuk mendapatkan pekerjaan. Sehingga timbulah masalah-masalah yang menyangkut kesejahteraan sosial terhadap individu-individu yang kurang dibekali sumber daya manusia (SDM) yang mumpuni. Merembaknya “gelandangan, pengemis, fakir miskin dan anak terlantar ” merupakan persoalan sosial yang kompleks yang saat ini menjadi masalah besar yang ada. Keterbatasan serta minimnya perhatian dari pihak lain seperti pemerintah dan masyarakat yang hidup disekelilingnya memaksa mereka untuk menjalani kehidupan yang keras dan hidup dalam ketidak pastian.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan sosial dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Banyak sekali penduduk Indonesia saat ini yang masih hidup dalam keadaan miskin dan bahkan sangat miskin, yang membuat mereka tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan mereka sehari-harinya, bukan hanya

kebutuhan sehari-hari saja tetapi banyak dari anak-anak mereka yang putus sekolah ini menyebabkan ketertinggalan bagi masyarakat miskin, hal ini akan membuat sulitnya mendapatkan pekerjaan dan meningkatnya kebodohan. Pendidikan merupakan salah satu hak yang paling asasi yang harus dimiliki oleh setiap orang.⁹ Hak atas pendidikan sebuah hak yang hakiki dan merupakan salah satu hak yang menjadi pilar yang harus dipenuhi oleh sebuah negara untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang seluas-luasnya. Pemenuhan hak atas pendidikan juga menjadi salah satu indikator apakah suatu negara dikategorikan Negara maju, Negara berkembang atau bahkan Negara miskin. Pengaturan mengenai hak atas pendidikan diatur dalam Alinea Keempat Pembukaan dan Pasal 31 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 yang menegaskan bahwa tujuan Negara Indonesia adalah :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Pengaturan hak atas pendidikan diatur dalam Pasal 31 Ayat (1) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa setiap orang berhak atas pendidikan. Pasal ini bermakna bahwa negara berkewajiban memenuhi hak atas pendidikan bagi setiap warga negaranya tanpa terkecuali serta tanpa membedakan suku, ras, agama, atau bahkan keadaan sosial dan ekonominya. Hal inilah yang menjadi

⁹ Redja Mudyahardjo, 2012, *Pengantar Pendidikan, Sebuah Studi Tentang Dasar-Dasar Pendidikan Pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia*, PT RajaGrafindo , Jakarta, hlm. 3.

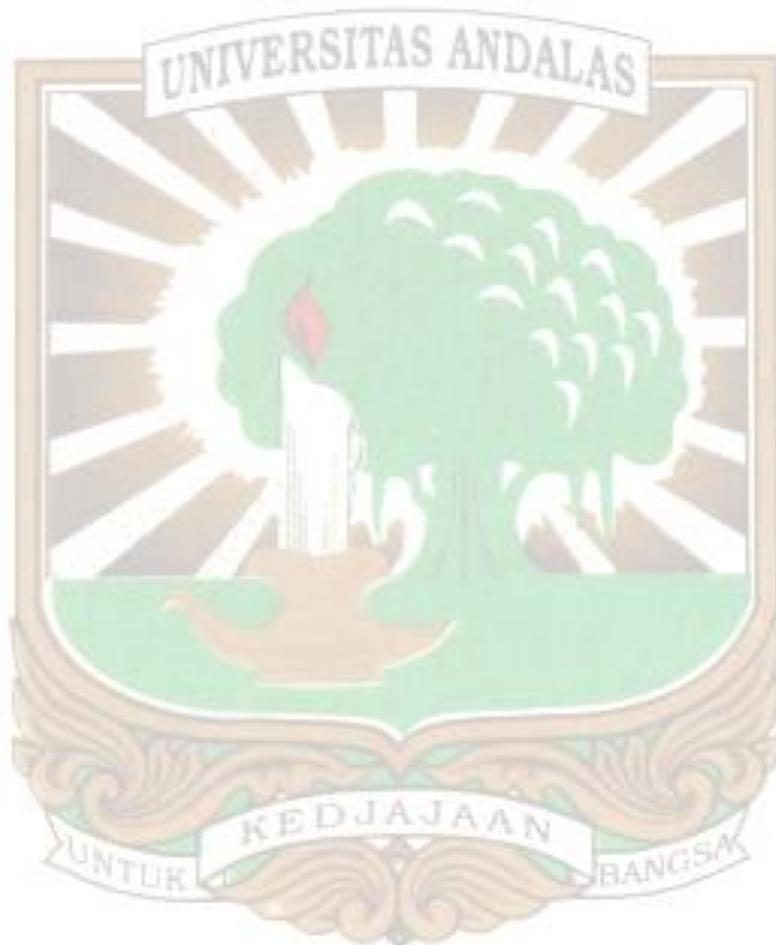
dasar bahwa masyarakat miskin juga memiliki hak yang sama untuk mendapatkan pendidikan yang layak dan berhak untuk mengembangkan diri sebeb-bebasnya.

Di Kabupaten Pasaman data jumlah penduduk ada sebanyak 269.000 (Dua Ratus Enam Puluh Sembilan Ribu) jiwa, dimana penduduk miskin 8,14% dari jumlah penduduk yang ada yaitu sebesar 21.897 jiwa penduduk miskin di Kabupaten Pasaman¹⁰, dimana mereka ini masih belum bisa untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan hak-hak dasar masyarakat ini belum terpenuhi sebagaimana yang diamanatkan undang-undang masih banyak anak-anak mereka yang putus sekolah, tempat tinggal yang tidak layak huni, tidak mempunyai lapangan kerja dan tidak bisa memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka.

Salah satu contoh nyata di Kabupaten Pasaman Penulis melihat bahwa banyaknya anak-anak yang masih berusia produktif yang harusnya berada dibangku sekolah, justru hidup harus putus sekolah dan membantu orang tua mereka bekerja disawah/ kebun dan berjualan itu merupakan agenda rutin yang harus mereka lalui untuk mengisi hari-harinya. Hal inilah yang perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah tentang tanggung jawab sosial akan pendidikan terutama untuk masyarakat miskin. Yang membuat penulis tertarik memilih lokasi penelitian Kabupaten Pasaman selain alasan yang ada diatas adalah wilayah Kabupaten Pasaman tersebut adalah wilayah hutan lindung.

¹⁰ Data diperoleh dari data TNP2k (Tim Nasional Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten) Bapeda Pasaman.

Masalah kemiskinan ini adalah masalah yang memerlukan penanganan yang terencana dan bertahap karena tidak mudah untuk menyelesaikannya secara singkat. Hal ini menunjukkan pentingnya upaya perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat miskin dalam bidang pendidikan sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemenuhan Tanggung Jawab Pemerintah Pasaman Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Dasar Masyarakat Miskin Dalam Bidang Pendidikan Dikaitkan Dengan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2011?
2. Apa kendala yang dihadapi Pemerintah Pasaman Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Dasar Masyarakat Miskin Dalam Bidang Pendidikan di Kabupaten Pasaman ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan permasalahan yang dikemukakan diatas, adapun tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Dasar Masyarakat Miskin Dalam Bidang Pendidikan di Kabupaten Pasaman Dikaitkan Dengan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2011
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk Pemenuhan Hak-Hak Dasar Masyarakat Miskin Dalam bidang Pendidikan di Kabupaten Pasaman apa sudah sesuai dengan yang terdapat dalam Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2011

D. Mamfaat Penelitian

Adapun mamfaat penelitian yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

1. Secara Umum

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat diterima sebagai sumbangan pemikiran dan dapat menambah bahan bacaan di perpustakaan
- b. Hasil penelitian dapat menambah dan memperluas pengetahuan dalam pembuatan karya-karya ilmiah serta penerapan ilmu pengetahuan hukum terutama dibidang hukum tata negara

2. Secara khusus

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan mamfaat bagi instansi-instansi atau lembaga-lembaga yang terkait terutama Bapeda, Dinas Sosial, Badan Pusat Statistik, Dinas Pendidikan.

E. Krangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Landasan teori atas teori, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum yang akan digunakan sebagai landasan untuk membahas permasalahan dalam proposal tesis ini. Landasan teoritis berupa teori yang diterapkan dalam analisis permasalahan tesis ini, yaitu teori tanggung jawab, teori negara hukum dan teori keadilan

1.1 Teori Tanggung Jawab

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah

hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab. *Liability* meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.¹¹

Mengenai persoalan pertanggung jawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu :

- a. Teori *fautes personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.
- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat

¹¹ Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.335-337

atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.¹²

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”.¹³ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:¹⁴

Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.

Hans Kelsen selanjutnya membagi tanggung jawab menjadi 4 (empat) bagian yang terdiri dari:¹⁵

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang

¹² *Ibid.*, hlm.365

¹³ Hans Kelsen, 2007, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta (selanjutnya ditulis Hans Kelsen II), hlm.81

¹⁴ *Ibid.*, hlm.83

¹⁵ Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa & Nusamedia, Bandung (selanjutnya ditulis Hans Kelsen III), hlm.140

- dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab: pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*).¹⁶ Tanggung jawab mutlak yaitu suatu perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan dengan akibatnya. Tiada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.

Menurut Tatiek Sri Djatmiati yang mengutip pendapat M.P. Jaim mengemukakan antara lain :¹⁷

“Hukum Administrasi Negara di Perancis (*Droit Administrative*) di satu sisi mengatur dan memberikan kewenangan pemerintahan dan di sisi lain mengembangkan prosedur untuk melindungi hak-hak individu dan kebebasan individu terhadap tindakan-tindakan kewenangan publik. *Council d’Etat* (Dewan Negara) memberikan karakteristik sebagai *bulwark of civil liberties* (benteng kebebasan individu), dan juga sebagai *guardian of administrative morality* (penjaga moral pemerintah). Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara (*government liability*) yang menekankan unsur kesalahan (*faute*) juga terlihat perlindungan tersebut. Apabila terdapat suatu “*faute de personelle*” (kesalahan pribadi), maka gugatan tidak dapat diajukan ke pengadilan administrasi. Sedangkan apabila terdapat unsur “*faute de service*” (kesalahan jabatan), maka gugatan diajukan ke Peradilan Administrasi dengan berpegang prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain meliputi :

- *Violation de la loi* (melanggar undang-undang);
- *Incompetence* (tidak berwenang);
- *Detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).

¹⁶ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa’at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.61

¹⁷ M.P. Jaim, 1997. “*Administrative Law of Malaysia and Singapore*”, Malayan Journal, Third Edition. Dalam *Ibid.* Hlm. 110.

Ketiga asas di atas, apabila dilanggar, maka pelanggarannya digolongkan sebagai tindakan melanggar asas *legalite* (keabsahan). Konsekuensinya, jika terjadi pelanggaran dalam membuat keputusan-keputusan pemerintah (Keputusan Tata Usaha Negara), maka dapat dibatalkan, karena termasuk kategori melanggar hukum atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van bestuur van behorlijk*).¹⁸

Apabila dihubungkan dengan penelitian ini maka teori tanggung jawab dipergunakan untuk mengetahui tanggung jawab negara terhadap hak-hak dasar masyarakat miskin apakah sudah sesuai dengan apa yang ada dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 dengan yang terjadi dilapangan. Agar dapat diketahui apa saja bentuk tanggung jawab negara terhadap hak-hak masyarakat miskin yang ada dalam undang-undang.

1.2 Teori kewenangan

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang, istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda. Jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*, perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum istilah kewenangan atau wewenang

¹⁸ Eko Sugitario dan Tjondro Tirtamulia, 2012. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Brilian Internasional, Surabaya, Hlm 17.

seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁹ Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik, namun terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.²⁰

Seperti yang dikutip Ridwan HB pengertian kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik.²¹

Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Secara teoritis kewenangan yang bersumber peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu:

¹⁹Sonny Pungus, 2011, *Teori Kewenangan*, diakses dari: URL:<http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, pada hari Rabu, tanggal 08 Februari 2017, pukul 14.00 WIB.

²⁰Andi Asrianti, 2013, *Teori Kewenangan*, diakses dari: URL:<http://andiasrianti.blogspot.com/2013/02/normal-0-false-false-false-en-us-zh-cn.html>, pada hari Rabu, tanggal 08 Februari 2014, pukul 14.05 WIB.

²¹Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm.110.

a. Atribusi

Dalam Pasal 1 angka 22 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan /atau Pejabat Pemerintah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

b. Delegasi

Dalam Pasal 1 angka 23 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

c. Mandat

Dalam Pasal 1 angka 24 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stoinck menjelaskan bahwa

sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²²

1.3 Teori keadilan

Teori Keadilan ini dipergunakan untuk memecahkan permasalahan yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat miskin yang terdapat dalam Undang-undang. Oleh karena itu teori keadilan ini diharapkan dapat menjawab mengenai rumusan permasalahan kedua.

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum. Tujuan hukum memang tidak hanya keadilan, tetapi juga mengenai kepastian hukum dan kemanfaatannya. Pakar teori keadilan yaitu *Aristoteles* menyatakan bahwa kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menuntut hukum, dan apa yang sebanding yaitu yang semestinya.²³

Disini ditunjukkan bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila mengambil bagian lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil.²⁴

²² F.A.M. Stroink, Dalam AR Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 219

²³ Darji Darmadiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum (apa dan bagaimana filsafat hukum Indonesia)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.156.

²⁴ *Ibid*

Thomas Aquinas selanjutnya membedakan keadilan atas dua kelompok yaitu: keadilan umum (*Justitia generalis*) dan keadilan khusus. Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang, yang harus ditunaikan demi kepentingan umum. Selanjutnya keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas.²⁵

Teori *Rawls* sendiri dapat dikatakan berangkat dari pemikiran-pemikiran seperti *Jeremy Bentham, J.S. Mill dan Hume*. *Rawls* berpendapat perlu adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Hukum menurut *Rawls* persepsikan sebagai wasit yang memihak dan tidak bersimpati dengan orang lain melainkan hukum justru harus menjadi penuntut agar orang dapat mengambil posisi dengan tetap memperhatikan kepentingan individunya.²⁶

Menurut Robert Nozick, keadilan bukan merupakan perhatian utama Nozick. Robert Nozick lebih memperdebatkan pembatasan peran Negara bahwa Negara minimal (*minimal state*) dan hanya Negara minimal adalah satu-satunya yang bisa dijustifikasi. Keadilan kemudian muncul karena keadilan distributive seperti dibayangkan Rawls sering dianggap sebagai rasionalisasi bagi Negara yang lebih dari minimal, dalam upayanya menunjukkan bahwa keadilan distributif tidak menyediakan rasionalisasi yang kuat bagi Negara yang lebih dari minimal.²⁷

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*, hlm. 161-162

²⁷ Karen Lebacqz, *Teori-Teori Keadilan, Six Theories of Justice*, Bandung, Nusa Media, hlm. 89.

Jika terjadi hak maka terdapat kewajiban, jadi hak dan kewajiban dapat terjadi bila diperlukan suatu peristiwa yang oleh hukum dihubungkan sebagai suatu akibat. Demikian pula pendapat dari Soedjono Dirdjosisworo bahwa “hak dan kewajiban timbul bila adanya suatu peristiwa hukum”²⁸. Peristiwa hukum adalah “semua peristiwa atau kejadian yang dapat menimbulkan akibat hukum, antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan hukum”²⁹.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual merupakan suatu kerangka yang didasarkan pada suatu peraturan perundang undangan tertentu dan juga berisikan definisi-definisi yang dijadikan pedoman dalam penulisan penelitian ini. Untuk itu penulis akan menguraikan secara ringkas tentang maksud dari pemilihan judul dalam penelitian ini.

2.1 Hak Asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya didalam kehidupan masyarakat³⁰.

2.2 Fakir Menurut Kamus Bahasa Indonesia *Fakir* mempunyai dua pengertian, yaitu 1) orang yang sangat kekurangan; orang yang sangat miskin, 2) orang

²⁸ Soedjono Dirdjosisworo, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, cetakan keenam, Jakarta, hlm. 130.

²⁹ *Ibid*

³⁰ Miriam Budiarto, 1977, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 120.

yang sengaja membuat dirinya menderita kekurangan untuk mencapai kesempurnaan batin.³¹

2.3 Miskin mempunyai pengertian tidak berharta benda, serba kekurangan, berpenghasilan rendah.³²

2.4 Menurut Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2011 Pasal 1 angka 1 Fakir Miskin adalah 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.³³

2.5 Tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi sesuatu boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus,memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban.³⁴

Empat belas 14 kriteria standar miskin menurut Badan pusat Statistik

(BPS) :

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m² per orang
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah /bambu/kayu murahan
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu /rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester
4. Tidak memiliki fasilitas untuk buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik

³¹ Lukman Ali et.all., 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Ketujuh Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 273

³² *Ibid.*, hlm. 660

³³ Lihat Undang-Undang nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 1 ayat (1)

³⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 89

6. Sumber air minum berasal dari sumur/ mata air tidak terlindung/ sungai/ air hujan
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/ arang/ minyak tanah
8. Hanya mengkonsumsi daging /susu/ayam dalam satu kali seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali sehari
11. Tidak sanggup membayar pengobatan dipuskesmas/ poliklinik
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan 500 m², buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,- per bulan
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga tidak sekolah/ tidak tamat SD/ tamat SD
14. Tidak memiliki tabungan/ barang yang mudah dijual dengan minimal Rp. 500.000,-seperti sepeda motor kredit/ non kredit ,emas, ternak, barang modal lainnya.

Jika 9 variabel telah terpenuhi maka keluarga tersebut termasuk keluarga miskin.

F. Metode Penelitian

Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan Masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat *yuridis sosiologis* (Sociological Research) yang menekankan pada praktek di lapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma – norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta – fakta yang terdapat dalam kehidupan masyarakat.

Untuk melaksanakan metode penelitian diatas diperlukan langkah – langkah sebagai berikut :

Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif* yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala – gejala social yang berkembang ditengah – tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.

1. Sumber dan Jenis data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari :

a. Studi Lapangan

Studi lapangan yang dilakukan untuk meneliti mengenai tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin dalam bidang pendidikan di Kabupaten Pasaman dengan mempelajari data-data yang diperoleh dari orang yang terlibat langsung dalam kasus penelitian ini.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yang dilakukan di :

- a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b) Perpustakaan Wilayah Daerah Sumatera Barat

Jenis Data yang dikumpulkan adalah :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian yakni dengan melakukan wawancara secara semi struktur yaitu berupa daftar pertanyaan disiapkan terlebih dahulu kemudian dilakukan wawancara,

yaitu terhadap pihak-pihak terkait dalam penelitian ini seperti masyarakat miskin, Dinas Sosial, Bapeda, Dinas Pendidikan dan instansi terkait.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang merupakan hasil penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup perundang-undangan yang berlaku yang ada hubungannya dengan permasalahan ini. Seperti:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah meliputi data-data yang ada di Bapeda dan Dinas Sosial Pasaman, penjelasan dari bahan hukum primer, atau bahan-bahan lain yang sesuai dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder.

Misalnya Kamus Hukum, Ensiklopedi Hukum

3. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan pihak yang terkait dengan proses untuk memperoleh hak hak dasar masyarakat miskin. Adapun penarikan sampel yang digunakan adalah dalam bentuk non probability sampling. Teknik yang digunakan adalah teknik purposive yaitu peneliti sendiri yang menentukan sampel demi tercapainya tujuan penelitian secara efektif.

4. Alat Pengumpul Data Atau Instrumen Data

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan alat pengumpul data sebagai berikut :

a. Studi Dokumen

Studi dokumen atau perpustakaan yaitu dengan mempelajari bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti seperti buku-buku karangan ahli hukum , peraturan perundang-undangan, dan kamus.

b. Interview/ wawancara

Wawancara dilakukan dengan *semi structured interview/ semi guided interview* yaitu berupa daftar pertanyaan yang disiapkan terlebih dahulu kemudian dilakukan wawancara yaitu terhadap pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini yaitu masyarakat miskin di Kabupaten Pasaman, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan dan Bapeda.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan Data :

Setelah semua data yang diperoleh baik data skunder maupun data primer kemudian dilakukan pengolahan data melalui proses :

a. *Editing*

Karena dalam pengumpulan data tidak seluruhnya data yang dikumpulkan dimasukan tetapi mengambil yang diperlukan dari semua data yang terkumpul

b. *Coding*

Memakai pengolahan data coding karena didalam penelitian ada beberapa hal yang harus dijelaskan dengan tanda-tanda tertentu.

Analisis Data :

Data yang diperoleh baik data skunder maupun data primer dikumpulkan, kemudian dianalisa secara kualitatif yaitu data sekunder yang dikumpulkan, dikelompokan, dibandingkan dengan data primer tanpa menggunakan rumus statistik, kemudian dianalisa dan diambil kesimpulannya sesuai dengan tujuan penelitian.