

DISERTASI

**FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI
DALAM
PEMECAHAN MASALAH KEMISKINAN**



KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1998

**FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI
DALAM
PEMECAHAN MASALAH KEMISKINAN**

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor
dalam Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
di bawah pimpinan Rektor Universitas Airlangga

Prof. H. Soedarto, dr., DTM&H., Ph.D

telah dipertahankan di hadapan
Rapat Terbuka Senat Universitas Airlangga

pada hari : Kamis
tanggal : 20 Agustus 1998
pukul : 10.00 WIB

oleh

KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO
NIM: 099211280D

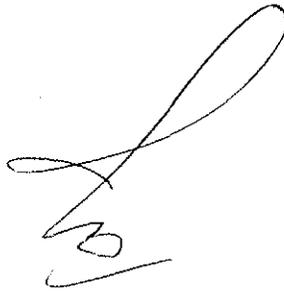
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1998

PENGESAHAN

DISERTASI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL: 22 September 1998

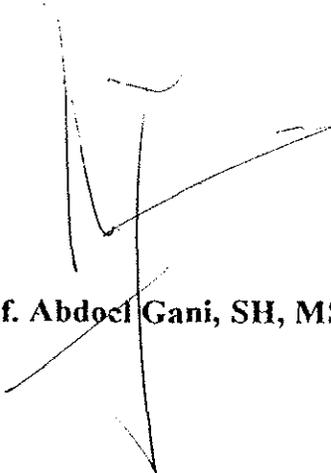
oleh

Promotor



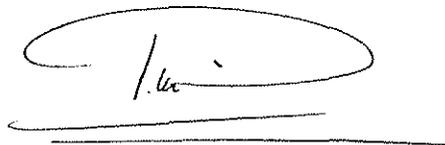
Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH

Ko Promotor I



Prof. Abdol Gani, SH, MS

Ko Promotor II



Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH

Telah diuji pada Ujian Tertutup
tanggal 28 Februari 1998

Panitia Penguji Disertasi

Ketua : Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, SH

Anggota :
1. Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH
2. Prof. Abdoel Gani, SH, MS
3. Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH
4. Prof. Dr. Dewa Gede Atmadja, SH, MS
5. Prof. Drs. Ramlan Surbakti, MA, Ph.D
6. Dr. Peter Mahmud Marzuki, SH, MS, LL.M

Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor: 1362/J03/PP/1998
Tanggal 5 Maret 1998

Kepada
Mereka yang tanpa daya
tersisih
dan
menderita

I wish I do not pray to avoid danger
but to face it up bravely
I wish I do not ask for suffering easier
but to stand it up firmly
I wish I do not ask restlessly for save
but to get calm and cool to survive
I wish I do not turn out to be a coward
only feels Your mercy in the spark
but most Your hands in the dark

(NN)

UCAPAN TERIMA KASIH

Kiranya bimbingan khusus dan limpahan rahmat Tuhan Yang Mahaesa telah tercurah atas sahayanya yang hina ini, sehingga disertasi yang berjudul FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI DALAM PEMECAHAN MASALAH KEMISKINAN ini selesai. Puji syukur dan rasa haru serta ucapan terima kasih yang tidak terhingga akan kebesarannya itu memenuhi diri saya.

Selain itu, banyak pribadi yang telah menyediakan diri untuk menjadi sarana rahmat Tuhan Yang Mahaesa tersebut atas diri saya selama proses studi saya di Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga ini. Atas hal ini, dalam kesempatan ini saya merasa wajib untuk mengucapkan terima kasih secara khusus kepada:

Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Tim Manajemen Program Doktor yang telah memberikan bantuannya dalam rangka studi strata 3 ini.

Yang Terhormat Rektor Universitas Airlangga Prof. Soedarto, dr. DTM&H, Ph.D, dan mantan Rektor Prof. H.R. Soedarso Djojonegoro, dr. serta Prof. H. Bambang Rahino Setokoesoemo, dr., atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Yang Terhormat Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga Prof. Dr. H. Soedijono, dr., DSTHT, dan pejabat sebelumnya: Prof. Dr. Sutarjadi, Apt., beserta para Asisten Direktur, atas segala bantuan, kesempatan, serta perhatian yang diberikan kepada saya selama ini.

Yang Terhormat Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH, guru dan promotor saya yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan, saran, dan wawasan ilmu yang selalu tercurah di sela-sela kesibukan beliau.

k. tulis memenuhi ~~1/2~~ syarat terpuh UAS.

Yang Terhormat Prof. Abdoel Gani, SH, MS, guru dan ko promotor saya, yang meskipun menderita sakit yang cukup berat, tetap memberikan perhatian beliau atas perkembangan dan kemajuan proses penulisan disertasi saya ini.

Yang Terhormat Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH, guru dan ko promotor saya yang tidak jemu-jemu memberikan kritik, saran, bimbingan, dorongan, dan wawasan ilmu yang senantiasa diberikan di sela-sela kesibukan beliau.

Yang Terhormat para dosen Penunjang Matakuliah, Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga. Dari mereka telah saya terima ilmu dan pandangan hidup yang sangat berharga: Prof. Abdoel Gani, SH, MS, Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, SH, Prof. Dr. J.E. Sahetapy, SH, MA, Prof. Dr. Rudhi Prasetya, SH, Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH, Prof. Soctandyo Wignjosuebrot, MPA, Widodo J. Pudjirahardjo, MD, MS, MPH, Dr.PH, Dr. M. Zainuddin, Apt., Drs. Kartono, M.Sc., Mevr. Anneke Koesoemo Asmoro, dan Eto Wuryanto.

Yang Terhormat Prof.Dr. H. Sri Soemantri Martosoewignjo,SH (Universitas Padjadjaran) dan Prof.Dr. Soedjono Dirdjosisworo, SH, MBA (Universitas Katolik Parahyangan), yang telah membimbing saya dalam matakuliah penunjang disertasi.

Yang Terhormat Tim Penguji disertasi ini: Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, SH, Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH, Prof. Abdoel Gani, SH, MS, Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH, Prof. Dr. Dewa Gede Atmadja, SH, MS, Prof.Drs.Ramlan Surbakti, MA, Ph.D, dan Dr. Peter Mahmud Marzuki, SH, MS, LL.M

Yang Terhormat para partisipan seminar disertasi, yang telah memperkaya substansi disertasi saya ini: Dr. Arief Sidharta, SH, Suadamara Ananda, SH, Dr. Bambang Sugiharto, Pius Suratman Kartasasmita, Ph.D, Sanerya Hendrawan, Ph.D, Wayan Parthiana, SH, MH, Johannes Gunawan, SH, LL.M, Bayuseto

Subroto, SH, LL.M, Elly Erawati, SH, LL.M, Asep Warlan Yusuf, SH, MH, dan Sentosa Sembiring, SH, MH.

Yang Terhormat Ketua Yayasan Universitas Katolik Parahyangan, Rektor Universitas Katolik Parahyangan, Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, atas kesempatan yang diberikan kepada saya untuk mengikuti pendidikan Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, serta atas segala bantuan dan dorongan yang diberikan kepada saya selama pendidikan program doktor saya itu berlangsung.

Yang Terhormat Mgr. Dr. Martinus D. Situmorang, OFM Cap., Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo dan ibu, Prof. Dr. dr. Lukas Widyanto, Dr. J.M. Otto, Pater Frans Vermeulen, OSC, mas Djoko Lelono, Suryanto dan Susann atas doa, dorongan, dan perhatiannya. Demikian pula halnya kepada Pohan, Sri Rahayu Octoberina, Anne Syafrina, Joni Minulyo, Budi Prastowo, Retno Kadarukmi, Tristam, dan Denny Rismansyah

Rekan-rekan sejawat yang banyak membantu saya berupa tantangan, motivasi, dan bantuan, yang sangat menguatkan hati: pak Eddy Hahuly, SH, LL.M, mbak Dr. Sarwirini, SH, LL.M, pak Siddiq, SH, MS, mas Himawan Estu Bagyo, SH, para staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Asdiono dan Leo Sudjono serta seluruh staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Bapak-ibu Marsoedihardjo dan bude Suster Floribertha, OSU serta adik-adik di Jakarta, Yogyakarta, dan Surabaya: doa dan perhatian anda sekalian sangat menguatkan saya.

Ucapan terima kasih ini saya tutup dengan ungkapan rasa cinta saya kepada Narni, Danang, dan Harry: cinta, ceria, duka dan derita kalian telah membuat kita semakin tangguh sebagai keluarga, yang sayang akan Tuhan dan sesama.

RINGKASAN

|| Hukum Administrasi adalah cabang hukum yang mengatur norma-norma tentang penggunaan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah, peranserta rakyat dalam pemerintahan, dan pengayoman hukum¹. Dalam pada itu Hukum Administrasi berpotensi untuk menciptakan tatanan sosial yang berkeadilan sosial. || Dalam rangka itu, Hukum Administrasi berpotensi untuk memecahkan masalah kemiskinan. Hal ini mengingat bahwa kemiskinan itu pada akhirnya merupakan salah satu indikasi ketidak-adilan.

|| Adapun kemiskinan itu pada hakekatnya mengandung 2 (dua) pengertian pokok. Pengertian yang pertama bersifat absolut-kuantitatif. Kemiskinan dalam hal ini merupakan masalah ekonomi semata. Gejala kemiskinan diidentifikasi secara terukur di dalam bentuk angka-angka. Sementara itu, kemiskinan dalam arti yang kedua lebih mengandung sifat relatif-kualitatif. Kemiskinan menurut pengertian ini merupakan suatu permasalahan yang lebih struktural. Kemiskinan dengan demikian merupakan bagian yang integral dari proses pembangunan ataupun modernisasi. Kemiskinan merupakan sesuatu yang erat terkait dengan struktur sosial, yang mengandung situasi kelangkaan akan rasa aman, kelangkaan akan kebebasan, maupun kelangkaan akan pengayoman dan partisipasi.

Memang, permasalahan kemiskinan itu pertama-tama adalah permasalahan yang berkaitan langsung dengan masalah keterbatasan material. Kemiskinan itu pada dasarnya merupakan suatu kondisi ketidak-mampuan orang dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan primernya. Kemiskinan itu langsung berkaitan dengan masalah kekurangan dan ketidak-mampuan orang untuk menguasai kekayaan (material) ataupun akses dan kontrol atas sumber-sumber daya ekonomis. Namun demikian dimensi non-ekonomis permasalahan kemiskinan yang bersifat kualitatif itupun perlu memperoleh perhatian serius pula. Dimensi ekonomis permasalahan kemiskinan perlu diidentifikasi untuk mengukur garis kemiskinan absolut. Akan tetapi dimensi politis-kultural juga diperlukan untuk mengidentifikasi penyebab

kemiskinan itu. Hal ini mengingatkan bahwa pemecahan masalah kemiskinan itu tidak cukup dengan pengucuran dana sebanyak-banyaknya kepada kaum miskin saja, melainkan terutama dengan eliminasi faktor-faktor penyebab kemiskinan itu/

Adapun kemiskinan itu sendiri timbul karena pelbagai sebab. Secara umum ada 2 (dua) sebab utama, Pertama, kemiskinan itu timbul karena faktor kultural, yang berproses secara tradisional dalam perjalanan budaya suatu bangsa. Sebab utama yang kedua, erat terkait dengan urusan pembangunan dan modernisasi.

Tradisi suatu bangsa khususnya tradisi ketatanegaraannya dapat merupakan sebab timbulnya kemiskinan rakyat bangsa yang bersangkutan. Kasus bangsa Indonesia menunjukkan hal ini. Sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia berkisah bahwa kemiskinan yang dialami oleh rakyat kecil itu terutama diakibatkan oleh pandangan tradisional Indonesia, khususnya yang menyangkut hubungan Raja (yang sepenuhnya memegang fungsi pemerintahan) dengan rakyat. Raja memiliki segalanya, dan rakyat tidak memiliki apapun. Raja adalah subyek dan rakyat adalah obyek. Raja berwenang dan rakyat berkewajiban. Rakyat tidak memiliki sarana untuk berperanserta dalam proses politik, yang mengakibatkan kedudukannya senantiasa ada pada struktur sosial bawah. Tidak ada sarana untuk menolong nasibnya sendiri. Segalanya tergantung pada budi baik sang Raja. Rakyat tidak memiliki apapun, baik yang bersifat ekonomis maupun yang bersifat politis. Akan tetapi ini semua dianggap sebagai sesuatu yang sewajarnya. Kalau rakyat miskin dan tanpa daya itu suratan nasib. Raja memang harus hidup sejahtera, sementara rakyat cukup asal waras saja. Dalam konteks sedemikian ini wajar dan sepantasnyalah bahwa rakyat itu miskin.

Dalam pada itu modernisasi yang sebenarnya telah berkenalan dengan bumi Nusantara ini sejak masa penjajahan Belanda itu, justru memperparah keadaan. Modernisasi melalui sistem Tanam Paksa maupun Politik Pintu Terbuka bahkan lebih menyengsarakan rakyat Indonesia. Kemajuan dan kesejahteraan, khususnya di bidang ekonomi hanya dinikmati oleh golongan elite kolonial

Belanda saja (golongan eropa, golongan timur asing dan golongan elite pribumi). Rakyat kecil tetap tidak memiliki akses politis, tetap tanpa daya, dan tetap berada pada struktur sosial terbawah.

Upaya untuk menyejahterakan rakyat Indonesia di masa pasca-kemerdekaan melalui proses pembangunan, terutama yang mulai dirintis sejak masa Orde Baru memang telah membuahkan hasil. Pembangunan yang dititik-beratkan pada bidang ekonomi ini telah berhasil menurunkan jumlah rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan demikian masalah kemiskinan berdasarkan pengertian yang pertama, relatif tertanggulangi. Namun demikian kemiskinan menurut arti kata yang kedua justru semakin parah. Keberhasilan pembangunan ekonomi memunculkan kesenjangan sosial yang semakin melebar dengan struktur sosial yang semakin tidak adil. Kaum miskin tidaklah cukup memiliki keunggulan komparatif di dalam proses persaingan pasar bebas. Segala sesuatunya cenderung mengarah ke bentuk-bentuk yang bersifat monopolistik, dengan penguasaan oleh kaum yang memiliki kemampuan lebih. Bahkan tidak jarang, kaum yang mampu ini justru didukung oleh kewenangan publik yang ada di tangan pemerintah. Akibatnya, kemiskinan struktural-ontologis yang secara tradisional ada di kalangan rakyat bawah justru semakin diperkuat.

Namun demikian, terlepas dari sisi-sisi gelap kapitalisme sebagai sponsor utama proses modernisasi ini, kita belajar bahwa kehidupan modern perlu dijalani secara rasional. Artinya masalah efisiensi, efektivitas serta konsistensi (rasionalitas) harus senantiasa mewarnai proses pembangunan. Di lain pihak, kubu sosialis kiranya tidak henti-hentinya mengingatkan kita, bahwa ada sesuatu yang lebih dari sekedar rasionalitas yang perlu diperjuangkan oleh proses pembangunan itu. Nilai atau martabat manusia adalah prioritas utama dalam proses pembangunan.

Dari titik inilah permasalahan hukum dan keadilan sosial, khususnya masalah kemiskinan menjadi marak. Kemiskinan kini tidak lagi hanya diartikan sebagai kondisi yang serba kekurangan, terutama di dalam bidang materi,

melainkan juga meliputi kondisi terlemparnya kaum miskin itu dari sistem sosial yang ada. Uraian ini menunjukkan bahwa diperlukan suatu keadilan sosial. Namun pelaksanaan keadilan sosial ini tergantung pada struktur kekuasaan yang ada di masyarakat. Oleh karena itu, struktur-struktur kekuasaan yang memaksa orang untuk tetap miskin dan tidak berdaya itu haruslah diubah.

Dari uraian di atas tampaklah bahwa dalam hal masalah kemiskinan Hukum Administrasi dituntut untuk berfungsi sebagai pengatur dan pengarah bagi pemerintah guna memecahkan masalah kemiskinan dengan seluruh dimensinya seperti yang tersebut di atas. Selain itu Hukum Administrasi juga dituntut fungsinya sebagai pengayom kaum miskin dari kemungkinan penggunaan daya (*power*) yang di luar batas baik oleh pemerintah maupun oleh kaum mampu. Atas dasar itu, maka urusan Hukum Administrasi yang berorientasi kepada kepentingan kaum miskin inilah yang merupakan pokok permasalahan di sini. //

Mengingat uraian di atas maka tujuan penelitian ini difokuskan kepada masalah kemiskinan dan fungsi Hukum Administrasi dalam menangani masalah tersebut. Dengan demikian, maka tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimanakah fungsi Hukum Administrasi itu di dalam memecahkan masalah kemiskinan, khususnya masalah kemiskinan struktural.

Masalahnya di sini adalah pembangunan itu tentu tidak hanya berurusan dengan urusan produksi dan distribusi barang-barang material saja. Perkembangan teknologi seringkali justru merusak nilai-nilai unggul serta tidak mengindahkan martabat manusia. Herbert Marcuse bahkan mengklaim bahwa telah terjadi perbudakan teknologi atas manusia di dalam proses modernisasi ini. Padahal pembangunan itu juga harus menciptakan kondisi yang memajukan martabat manusia itu sendiri.

Selanjutnya Franz Magnis-Suseno (1986b:363) mencoba merumuskan pembangunan yang bernuansa kemanusiaan itu, sebagai pembangunan yang mampu mengantarkan setiap orang yang merupakan sasaran pembangunan itu

merasa sejahtera dan terbantu dalam usahanya untuk mencapai kebahagiaan. Dikaitkan dengan makna pembangunan yang berkeadilan sosial, pembangunan dengan demikian berarti menciptakan struktur sosial yang adil.

Dengan demikian upaya pembangunan itu kiranya harus disatu-nyakan dengan urusan keadilan sosial. Adapun asas keadilan sosial itu terdiri atas asas kebebasan untuk mengaktualisasikan diri, asas kesempatan yang terbuka untuk setiap orang, dan asas prioritas kepada kaum miskin.

Sehubungan dengan itu Van Wijk (1990:35) mengajukan tiga landasan bagi terselenggaranya tatanan dan fungsi Hukum Administrasi secara optimal. Landasan yang pertama asas demokrasi. Asas ini pada prinsipnya menghendaki agar rakyat sendirilah yang menentukan nasibnya sendiri. Landasan yang kedua adalah asas negara hukum. Asas ini penting dalam menjamin serta melindungi martabat manusia, terutama dalam rangka pemecahan masalah kemiskinan. Asas ini pada gilirannya diharapkan dapat memelihara integritas maupun harga diri manusia yang terancam pelbagai eksekusi modernisasi serta pembangunan itu sendiri, khususnya konsumerisme, materialisme, dan teknologisme. Namun demikian ciri khas modernisasi itu sendiri, yaitu efisiensi dan efektivitas juga merupakan landasan Hukum Administrasi pula.

Dalam pada itu berdasarkan metoda hermeneutika, penelitian ini berangkat dari fungsi Hukum Administrasi dalam rangka pemecahan masalah kemiskinan, yang solider dengan kaum miskin. Dalam proses pembauran (*Horizonverschmelzung*), fungsi Hukum Administrasi ini dipadukan dengan asas keadilan sosial. Dari sana muncul suatu kesamaan pandang (*shared standpoint*) tentang fungsi Hukum Administrasi dalam upaya hukum memecahkan masalah kemiskinan, khususnya di Indonesia. Adapun fungsi Hukum Administrasi tersebut adalah sebagai berikut:

Secara normatif, Hukum Administrasi dalam hal upaya hukum pemecahan masalah kemiskinan ini berfungsi untuk menata dan memberi arahan, baik bagi pemerintah maupun bagi rakyat. Terhadap pemerintah, selaras dengan asas

kebebasan untuk mengungkapkan diri, Hukum Administrasi berfungsi menata dan mengarahkan reksa pemerintahan yang transparan dan yang melibatkan peranserta rakyat dalam mengupayakan kesejahteraan umum rakyat itu sendiri. Pemerintah dalam reksa pemerintahan ini bertindak hanya sekedar sebagai jurumudi, yang mengarahkan jalannya bahtera negara, dan bukan lagi yang mengatur segalanya. Sekaligus pemerintah memberikan prioritas perhatian dan pengayoman kepada kaum miskin, sesuai dengan asas prioritas kepada kaum miskin.

Dalam pada itu berdasarkan asas kesempatan yang sama, para aparat pemerintahan, sebagai aparat yang secara efektif dan efisien mengabdikan diri bagi kepentingan umum dan kepentingan rakyat pada umumnya dituntut sikap untuk tidak memihak terutama kepada kaum mampu. Sikap yang paternalistik, sikap yang berorientasi ke atas, dan nepotisme serta kolusi kiranya adalah faktor-faktor yang destruktif bagi upaya hukum pemecahan masalah kemiskinan. /

Di lain pihak Hukum Administrasi juga mengatur rakyat sedemikian rupa, sehingga kesenjangan sosial menjadi semakin menyempit. Hukum Administrasi juga mendorong rakyat, khususnya kaum berada yang posisinya di atas garis mandiri untuk bersikap mandiri dan profesional. Mereka perlu didorong untuk tidak selalu menyandarkan diri atau selalu mengharapkan fasilitas, subsidi, proteksi, koneksi, serta pelbagai kemudahan publik lainnya dari pihak pemerintah semata. Untuk itu perlu kiranya ditetapkan suatu garis mandiri yang tidak terlalu tinggi, sehingga tugas reksa pemerintahan oleh pemerintah menjadi semakin ringan dan semakin banyak rakyat yang mampu mandiri dan profesional. Di sini, asas desentralisasi dan asas subsidiaritas merupakan asas-asas yang akan banyak berperan dalam upaya pemberdayaan, baik terhadap kaum mampu, maupun kaum miskin. Pemberdayaan ini meliputi pemberdayaan di bidang ekonomi maupun di bidang politik.

Namun demikian Hukum Administrasi terbukti tidak mampu menyelenggarakan fungsinya di dalam mengatur serta mengarahkan perilaku pemerintah.

Pemerintah justru terbukti melanggar asas keadilan sosial itu sendiri. Sebaliknya fungsi normatif bagi rakyat sepenuhnya terselenggara. Namun penyelenggaraan fungsi normatif bagi rakyat ini kiranya diwarnai dengan pelbagai pelanggaran atas nilai-nilai dan martabat kemanusiaan.

Secara instrumental, Hukum Administrasi di dalam upaya hukum pemecahan masalah kemiskinan ini, terutama berfungsi secara pasif melalui tugas perencanaan. Dalam merumuskan tujuan dan langkah-langkah yang akan diambil dalam setiap perencanaan yang menyangkut masalah kemiskinan perlu dirumuskan terlebih dahulu asas keadilan sosial sebagai dasar hukum utamanya. Artinya, perencanaan yang hendak disusun itu merupakan cerminan dari asas kebebasan untuk mengungkapkan diri, asas kesempatan yang sama, dan asas prioritas kepada kaum miskin. Selanjutnya, dalam perumusan perencanaan ini harus disusun pula peta kemiskinan. Termasuk dalam peta kemiskinan ini adalah garis kemiskinan, yang tidak terlalu rendah, sehingga memberi gambaran yang relatif realistik. Di samping itu dalam perumusan perencanaan pemecahan masalah kemiskinan ini, upaya pemberdayaan haruslah bersifat integral. Artinya, pemberdayaan di sini meliputi baik aspek-aspek ekonomis maupun aspek-aspek politis agar tidak pincang, dan dengan demikian akan lebih mempertinggi kemungkinan tingkat keberhasilannya.

Selanjutnya dalam tahap pelaksanaan, ada dua faktor yang perlu perhatian. Faktor yang pertama adalah faktor koordinasi. Hal ini mengingat bahwa sesuatu tujuan yang baik dan humanistik sekalipun seperti pemecahan masalah kemiskinan ini, akan terancam gagal manakala para pihak yang terlibat ternyata berjalan pada jalur mereka masing-masing tanpa keterpaduan kerjasama. Kemungkinan yang lebih jauh, mereka akan saling bersaing di lapangan. Pada gilirannya, kaum miskin tidak lagi dipandang sebagai subyek, melainkan sebagai obyek yang harus digarap demi tercapainya target kerja masing-masing instansi. Faktor yang kedua adalah faktor pengawasan yang jujur dan lugas. Hal ini perlu supaya urusan

memberdayakan, baik oleh pihak pemerintah maupun pihak kaum mampu itu, tidak berubah menjadi urusan memperdayakan kaum miskin.

Selanjutnya secara instrumental Hukum Administrasi perlu mengatur dan mengarahkan agar pembangunan itu dilakukan oleh rakyat itu sendiri. Rakyat, termasuk kaum miskin merupakan pelaku utama pembangunan. Pemerintah dalam hal ini hanyalah sekedar memberi arah dan tujuan, inspirasi dan motivasi, serta fasilitas yang diperlukan, serta bersifat akomodatif, dengan tetap mendasarkan diri pada asas keadilan sosial. Hal ini berarti rakyat terutama kaum miskin akan berfungsi sebagai subyek pembangunan dan bukan lagi sekedar penonton atau bahkan obyek pembangunan.

Akan tetapi fungsi instrumental Hukum Administrasi ini kiranya tidak terselenggara sebagaimana yang seharusnya. Peraturan perundang-undangan yang adalah instrumen aktif pemerintah itu berfungsi bukan terutama untuk mengarahkan atau memicu inspirasi positif bagi aktivitas rakyat, melainkan lebih sebagai alat pembenaran atas segala tindakan pemerintah, yang terbukti justru seringkali melanggar asas keadilan sosial itu sendiri.

Selain itu sifat perencanaan sebagai instrumen pasif Hukum Administrasi ternyata hanyalah teknis semata-mata. Aspek sosial dan kemanusiaan terabaikan di sini. Dalam perencanaan, rakyat tidak diarahkan untuk berinisiatif. Kesempatan untuk mengembangkan diri praktis hanya bagi kaum mampu tertentu saja. Rakyat dengan demikian hanyalah obyek pembangunan. Asas prioritas kepada kaum miskin tidak tampak sama sekali. Hal ini berarti, asas keadilan sosial benar-benar telah terabaikan dalam pelaksanaan fungsi instrumental Hukum Administrasi ini.

Di bidang pengayoman, Hukum Administrasi dalam rangka upaya hukum pemecahan masalah kemiskinan ini berfungsi terutama dalam hal pengayoman reksa pemerintahan dan perlindungan hukum. Terkait dengan urusan pengayoman reksa pemerintahan berdasarkan asas kebebasan untuk mengungkapkan diri dan asas kesempatan yang sama, faktor keterbukaan dan peranserta merupakan faktor-

faktor yang terutama mendukung upaya hukum pemecahan masalah kemiskinan. Sementara itu perlindungan hukum yang diperlukan oleh kaum miskin itu adalah perlindungan hukum terhadap kekuasaan pemerintahan dan terhadap kekuasaan ekonomi, sesuai dengan asas prioritas kepada kaum miskin.

Kaum miskin memerlukan pengaturan yang memungkinkan kepentingan serta nasib mereka terakomodasikan di dalam sistem politik. Hal ini merupakan manifestasi dari kebebasan kaum miskin itu sendiri. Di samping itu merekapun memerlukan transparansi dan kesempatan yang sama untuk mengakses bidang informasi, prosedur, dan register. Hal ini perlu bagi mereka agar mereka itu tidak menjadi obyek penyalah-gunaan wewenang dan korban ketidak-tahuan dan keluguan mereka itu sendiri.

Sementara itu peranserta kaum miskin dalam upaya hukum pemecahan masalah kemiskinan ini memerlukan solidaritas di antara mereka. Solidaritas ini perlu untuk memperkuat posisi mereka di hadapan pihak yang lain. Selanjutnya dalam hal penyampaian aspirasi, faktor kekerasan haruslah dihindari, karena tidak selaras dengan tujuan hukum itu sendiri.

Selanjutnya, kaum miskin akan memperoleh perlindungan hukum terhadap kekuasaan pemerintahan, apabila badan peradilan merupakan badan yang bebas dari pengaruh pemerintah itu sendiri. Badan peradilan tidak dapat diperalat oleh pemerintah. Sekaligus segala putusannya dipatuhi oleh pemerintah pula. Hal ini akan semakin efektif apabila sistem peradilan menunjukkan keterpaduan dan jelas pula strukturnya.

Namun demikian dalam hal reksa pemerintahan, keterbukaan pemerintah itu terbukti minim sekali. Rakyat dipandang tidak perlu tahu dalam pelbagai hal. Hal ini berarti pula bahwa peranserta rakyat bukanlah sesuatu yang asasi dalam reksa pemerintahan. Pada gilirannya mekanisme kontrol, khususnya kontrol demokratik melalui DPR maupun DPRD praktis tidak berjalan sebagaimana yang seharusnya. DPR dan DPRD praktis bekerja di bawah bayang-bayang pemerintah.

Lembaga yang seharusnya diawasi, justru mengawasi lembaga yang seharusnya mengawasinya.

Adapun tentang perlindungan hukum dari kekuasaan ekonomi, kaum miskin yang memerlukan perlindungan hukum itu terutama adalah kaum buruh dan petani, serta kaum marjinal yang terbuang dari sistem sosial yang ada. Demikian pula sektor pertanian memerlukan proteksi, baik terhadap kekuatan sektor sosial-ekonomi yang lain di dalam negeri, maupun yang bersifat global. Akan tetapi terbukti pula bahwa mereka merupakan anak tiri dalam penyelenggaraan pembangunan. Selanjutnya dalam hal perlindungan hukum dari kekuasaan pemerintahan juga terbukti sangatlah memprihatinkan. Bahkan untuk kasus-kasus tertentu yang berkaitan dengan masalah tindakan pemerintah yang bersifat sepihak yang bukan penetapan, terbukti tidak tersedia badan peradilan yang berfungsi sebagai wadah perlindungan hukum ini. //

Dengan demikian terbuktilah bahwa rakyat, khususnya rakyat kecil itu berada di luar jangkauan pengayoman hukum. Dengan catatan kalau pengayoman hukum itu memang benar-benar ada secara substansial. Oleh karena itu perlu kiranya dilakukan penjajagan atas kemungkinan diubahnya sistem peradilan, dari sistem multi badan peradilan ke sistem peradilan tunggal. Setiap kasus, apapun jenis dan bentuknya, diperiksa dan diputus oleh badan peradilan yang sama itu. Dengan demikian tidak akan ada lagi kasus yang tidak tertangani di dalam rangka perlindungan hukum itu. //

Kasus Kedungombo dalam hal ini merupakan kasus representatif yang mampu menunjukkan betapa rapuhnya fungsi Hukum Administrasi itu, terutama dalam hal pemecahan masalah kemiskinan di Indonesia. //

Akhirnya, Hukum Administrasi itu memang bukan obat mujarab ataupun satu-satunya jalan yang jitu untuk memecahkan masalah kemiskinan. Akan tetapi sebaliknya apabila Hukum Administrasi itu tidak direksa dengan baik, terbukti justru membuat kondisi kemiskinan itu menjadi semakin parah.

ABSTRACT

Keywords: Structural Poverty; Empowerment; Social Justice Principles; Normative Function; Instrumental Function; and Security Function.

This work discusses the relation between functions of Administrative Law and the solution of poverty problems. How does the Administrative Law function on the solution of poverty problems. By hermeneutics, this work interprets or explains the relationship.

The solution of the structural poverty problems is empowering the poor politically and economically. With the social justice principles as its legal principles, Administrative Law should play its functions. The social justice principles consist of principle of equal basic liberties, principle of fair equality of opportunity, and principle of priority to the poor. On the other hand, Administrative Law has three functions: normative, instrumental, and security functions. The three functions are closely interrelated.

In its normative function, Administrative Law regulates the government to steer the people, so that social gaps are eliminated, as well as the people, especially the poor people will be empowered politically and economically. The government arranges this duty in a planning, that is a passive instrumental function of Administrative Law. The planning should contain the social justice principles as the legal foundation. In the realization level, it should reflect the security function of Administrative Law: it warrants the governmental transparency and the social or popular participation, as the realization of the principle of equal basic liberties and principle of fair equality of opportunity; and it secures the poor from political and economical powers legally, as the realization of the principle of priority to the poor.

Administrative Law is not the only and perfect solution for poverty problems. But if it is not well organized, then, the situation will be worse.

DAFTAR ISI

	Halaman
Ucapan Terimakasih	vi
Ringkasan	ix
Abstract	xix
Daftar Isi	xx
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan	1
1.1.1 Keperdulian terhadap Kaum Miskin	1
1.1.2 Peristilahan	2
1.1.3 Pengertian Kemiskinan	3
1.1.4 Sebab-Sebab Kemiskinan	7
1.1.5 Pengertian Fungsi Hukum Administrasi	11
1.2 Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	13
1.4 Manfaat Penelitian	14
1.4.1 Manfaat Substansial	14
1.4.2 Manfaat Metodologis	14
1.5 Kerangka Teoretik	15
1.5.1 Pembangunan dan Martabat Kemanusiaan	15
1.5.2 Kemiskinan sebagai Masalah Ketidak-adilan	17
1.5.3 Asas Keadilan Sosial	20
1.5.4 Landasan Hukum Administrasi	22
1.6 Metoda Penelitian	28
1.6.1 Sifat Penelitian	28
1.6.2 Langkah-Langkah Penelitian	28
1.6.3 Sistematika Penulisan	29

BAB 2	FUNGSI NORMATIF HUKUM ADMINISTRASI DALAM PEMECAHAN MASALAH KEMISKINAN	30
2.1	Umum	30
2.2	Fungsi Normatif bagi Pemerintah	30
2.2.1	Perubahan Mentalitas dalam Pemerintahan	30
2.2.2	Penataan Organisasi Pemerintahan	33
2.2.3	Arahan bagi Reksa Pemerintahan	37
2.3	Fungsi Normatif bagi Rakyat	39
2.3.1	Perijinan	39
2.3.2	Tantangan Dunia Modern	40
2.3.3	Asas Subsidiaritas	44
2.3.4	Perijinan dan Kesenjangan Sosial	45
2.4	Asas Umum Pemerintahan yang Baik	48
2.4.1	Asal-Usul	48
2.4.2	Konteks Indonesia	49
2.4.3	Hubungannya dengan Masalah Kemiskinan	52
2.5	Catatan	53
BAB 3	FUNGSI INSTRUMENTAL HUKUM ADMINISTRASI DALAM PEMECAHAN MASALAH KEMISKINAN	55
3.1	Umum	55
3.2	Fungsi Instrumental Aktif	11 56
3.3	Fungsi Instrumental Pasif	11 58
3.3.1	Peta Kemiskinan Indonesia	12 60
3.3.2	Program Penghapusan Kemiskinan sebagai Contoh	12 63
3.3.3	Komentar atas Program Penghapusan Kemiskinan	66
3.3.4	Gerakan Pemberdayaan Masyarakat Jawa Barat 1997 sebagai Contoh	72
3.3.5	Komentar atas Gerakan Pemberdayaan Masyarakat Jawa Barat 1997	75
3.4	Catatan	79

BAB 4	FUNGSI PENGAYOMAN HUKUM ADMINISTRASI DALAM PEMECAHAN MASALAH KEMISKINAN	80	14
4.1	Umum	80	14
4.2	Demokrasi dan Modernisasi	81	14
4.3	Fungsi Pengayoman Reksa Pemerintahan	84	15
4.3.1	Adanya Keterbukaan	84	15
4.3.2	Adanya Peranserta Rakyat	88	15
4.3.3	Adanya Mekanisme Kontrol	91	15
4.4	Fungsi Perlindungan Hukum	92	16
4.4.1	Perlindungan Hukum terhadap Kekuasaan Pemerintahan	92	16
4.4.2	Perlindungan Hukum terhadap Kekuasaan Ekonomi	97	17
4.5	Ganti Rugi	103	17
4.6	Catatan	105	18
BAB 5	FENOMENA KASUS KEDUNGOMBO	107	19
5.1	Umum	107	19
5.2	Penyelenggaraan Landasan Hukum Administrasi	107	19
5.3	Latar Belakang dan Proses Kedungombo	109	19
5.3.1	Latar Belakang Sosial-Geografis dan Demografis	110	20
5.3.2	Latar Belakang Pembangunan Waduk Kedungombo ✓	111	20
5.3.3	Proses Pelaksanaan Pembangunan Waduk Kedungombo ✓	112	20
5.3.4	Reaksi Rakyat atas Pembangunan Waduk Kedungombo ✓	114	20
5.3.5	Proses Peradilan di Pengadilan ✓	119	
5.4	Komentar atas Proses Peradilan Kasus Kedungombo	125	21
5.4.1	Antara Kepentingan Umum dan Nasib Rakyat Kecil ✓	125	21
5.4.2	Masalah Realisasi Asas Negara Hukum ✓	126	21
5.4.3	Hukum Administrasi sebagai Instrumen ✓	127	22

5.4.4	Minimnya Keterbukaan Pemerintah dan Peranserta Rakyat	129
5.4.5	Masalah Perlindungan Hukum Administrasi ✓	132
5.4.6	Pelaksanaan Ganti Rugi tanpa Perlindungan Hukum ✓	137
5.4.7	Sistem Peradilan Tradisional	138 22
5.4.4		
5.5	Catatan	140 22
BAB 6	PENUTUP	142 23
6.1. Kesimpulan		142 23
6.1.1	Pemecahan Masalah Kemiskinan dan Asas Keadilan Sosial	142 23
6.1.2	Fungsi Hukum Administrasi	143 23
6.1.3	Fungsi Normatif Hukum Administrasi	144 24
6.1.4	Fungsi Instrumental Hukum Administrasi	145 24
6.1.5	Fungsi Pengayoman Hukum Administrasi	146 24
6.1.6	Sistem Peradilan	147 25
6.2. Rekomendasi		148 25
6.2.1	Permasalahan sekitar Perubahan Yuridis-Struktural	148
6.2.2	Permasalahan sekitar Negara Hukum	149
6.2.3	Permasalahan sekitar Kemiskinan Lingkungan Alam	151
6.2.4	Permasalahan sekitar Aparat Keamanan	151
Daftar Pustaka		153 27
Indeks		167
A. Indeks Nama		167
B. Indeks Masalah		172
Riwayat hidup		28

BAB 1: PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

1.1.1. Keperdulian terhadap Kaum Miskin

Usia kisah perjuangan membela kaum miskin yang berada di pinggiran (periferi) kekuasaan melawan keangkara-murkaan atau tindak sewenang-wenang itu kiranya telah setua peradaban manusia itu sendiri. Banyak mitologi, legenda, kisah religius yang bertemakan kepahlawanan atau kerinduan akan datangnya *ratu adil* semacam itu.

Apakah *ratu adil* itu? Soekarno (Hardjamarjaja, 1962:40) menerangkan, bahwa konsep *ratu adil* itu bernuansa keadilan sosial. Rakyat sangat rindu akan kesejahteraan sosial dan keadilan. Rakyat yang kekurangan sandang dan pangan itu mendambakan suatu dunia baru yang serba adil di bawah pimpinan seorang *ratu adil*. Suatu keadilan yang tidak hanya di bidang politik, melainkan juga di bidang ekonomi.

// Sementara itu Van Wijk (1990:1) berpendapat bahwa Hukum Administrasi merupakan sarana yuridis bagi pemerintah untuk secara aktif terlibat dengan rakyat. Di sisi lain, Hukum Administrasi adalah hukum yang memungkinkan rakyat mempengaruhi pemerintahan, dan sekaligus memberi pengayoman dari pemerintah itu sendiri. Artinya, Hukum Administrasi mempunyai potensi untuk berfungsi sebagai sang *ratu adil* itu. Dengan kata lain, Hukum Administrasi berpotensi untuk menciptakan suatu tatanan sosial yang berkeadilan sosial. Hal ini sebenarnya merupakan tugas hukum pada umumnya. Akan tetapi secara spesifik Hukum Administrasi berfungsi mengatur dan mengarahkan pemerintah untuk tidak hanya mencurahkan perhatian kepada kaum mampu saja, melainkan terlebih-lebih juga peduli kepada kaum miskin dan memberi pengayoman kepada mereka miskin dari kesewenang-wenangan. Hal ini mengingatkan bahwa kemiskinan itu memang erat kaitannya dengan masalah keadilan. Kemiskinan pada akhirnya

merupakan salah satu indikasi ketidak-adilan. Wajarlah jika *ratu adil* dinantikan kehadirannya. Dengan kata lain, Hukum Administrasi dituntut fungsinya di sini.

Atas dasar uraian di atas maka ada 3 (tiga) faktor pokok yang kiranya perlu dirumuskan terlebih dahulu. Pertama-tama perlu diperoleh kejelasan tentang pengertian kemiskinan itu sendiri. Selanjutnya, perlu dipaparkan secara singkat sebab-sebab timbulnya kemiskinan tersebut. Akhirnya, perlu pula ada kejelasan tentang makna fungsi Hukum Administrasi itu sendiri.

1.1.2. Peristilahan

Namun demikian sebelum melangkah lebih jauh, ada sejumlah istilah yang akan dipergunakan dalam tulisan ini, yang memerlukan kejelasan makna. Hal ini mengingat bahwa terdapat sejumlah istilah yang mengandung makna yang relatif sama, lengkap dengan rasionalitas argumentasi masing-masing.

Pertama-tama adalah istilah *Hukum Administrasi*. Istilah ini dipergunakan di sini, dan bukan istilah *Hukum Administrasi Negara*. Hal ini mengingat bahwa dalam tradisi Ilmu Hukum, di dalam istilah *administrasi* telah terkandung makna *negara*. *Administrasi* di dalam Hukum Administrasi berarti *pemerintahan*. Oleh karena itu atribut *negara* di sini menjadi berlebihan (Hadjon, 1994:5).

Selanjutnya, dengan mengacu pada disertasi A. Hamid S. Attamimi, istilah *pemerintah dan pemerintahan* akan digunakan di sini. Kedua istilah ini digunakan pula oleh para Perancang Undang-Undang Dasar 1945 (Attamimi, 1990:118). Dalam hal ini *Pemerintah* mengacu pada makna lembaga, sedangkan *pemerintahan* lebih bernuansa kegiatan atau fungsi.

Dalam pada itu kamus Umum Bahasa Indonesia susunan J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain menerangkan bahwa istilah *rakyat* berarti *yang diperintah oleh pemerintah*. *Rakyat* berhadapan dengan *pemerintah*. Hubungan semacam ini yang justru merupakan salah satu pokok bahasan dalam tulisan ini. Atas dasar itu maka istilah *rakyat* inilah yang akan digunakan dalam tulisan ini. Sementara itu

istilah *masyarakat* dipergunakan pula di sini dalam konteks yang non-dialektik sifatnya.

Akhirnya desertasi ini akan mempergunakan istilah *penetapan*, dan bukan *keputusan tata usaha negara* sebagai padanan bagi istilah *beschikking*. Hal ini sebagai konsekuensi dipergunakannya istilah (hukum) *administrasi*, dan bukan (hukum) *tata usaha* (negara). Hal ini mengingat bahwa istilah *tata usaha* itu terlalu sempit, tidak mencakup makna yang dikehendaki oleh istilah *administrasi* (Hadjon, 1994:5)

1.1.3. Pengertian Kemiskinan

Pada tanggal 9 dan 10 April 1991 *Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde (KITLV)* di Leiden, Belanda bekerjasama dengan *Centre for Asian Studies Amsterdam (CASA)* menyelenggarakan suatu kolokuium tentang kemiskinan dan pembangunan di Indonesia. Peserta kolokuium ini datang dari kalangan akademisi dan aparat pemerintah. Tema pokok yang dibahas adalah tentang kebijaksanaan Indonesia dalam pemecahan masalah kemiskinan.

Dalam kolokuium itu muncul 2 (dua) pengertian tentang kemiskinan. Di satu pihak, Russell J. Cheetham dan R. Kyle Peters Jr. dari Bank Dunia condong melihat masalah kemiskinan sebagai masalah ekonomi semata. Dengan demikian pengertian kemiskinan bersifat absolut dan kuantitatif. Sebaliknya, kecenderungan yang lain melihat kemiskinan dari dimensi yang lebih luas daripada sekedar masalah ekonomi. Oleh karena itu pengertian kemiskinan dalam hal ini bersifat relatif, humanistik dan kualitatif. Kemiskinan menurut kelompok yang kedua ini merupakan manifestasi yang bersifat kultural pula. Kemiskinan adalah masalah struktural, karena kemiskinan adalah bagian integral proses pembangunan itu sendiri. Dengan demikian kemiskinan itu erat terkait dengan struktur sosial, yang meliputi situasi kelangkaan rasa aman (*lack of security*), kelangkaan kebebasan (*lack of freedom*), dan kelangkaan pengayoman dan partisipasi (*lack of protection and participation*).

Namun demikian kedua pengertian kemiskinan ini pada akhirnya saling berhubungan satu sama lain. Target kuantitatif tetap diperlukan. Paling tidak target ini akan berguna untuk menurunkan jumlah kemiskinan, jika tidak mungkin untuk mengubah struktur. Hal ini mengingatkan bahwa target relatif-kualitatif yang menghendaki terjadinya perubahan hubungan kekuasaan, secara politis lebih sulit untuk dicapai. Sebaliknya, kemiskinan kualitatif akan berdampak pula pada tingkat kemiskinan absolut.

Apa yang menjadi kesimpulan kolokuium di atas selaras dengan pendapat Moeljarto Tjokrowinoto (Moeljarto, 1994:198). Menurutnya, kemiskinan itu tidak hanya sekedar fenomena rendahnya kesejahteraan serta kurangnya penguasaan atas sumber. Artinya, pemecahan masalah kemiskinan itu bukan hanya penerapan strategi kesejahteraan (*welfare strategy*) saja. Hal ini mengingatkan bahwa profil kemiskinan itu pada hakekatnya terefleksi dalam 6 (enam) makna. Keenam makna kemiskinan tersebut adalah:

- a) Masalah kemiskinan adalah masalah kerentanan. Pembangunan infrastruktur ekonomi dapat saja menaikkan tingkat pendapatan seseorang. Namun situasi darurat tertentu akan dapat menghempaskan kembali orang itu pada titik nol.
- b) Kemiskinan itu juga berarti tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja. Hubungan produksi di masyarakat tidak memberi peluang bagi kaum miskin untuk berperanserta dalam proses produksi. Dapat pula terjadi kaum miskin terperangkap dalam hubungan produksi yang eksploitatif, sebagai akibat posisi tawar menawar kaum miskin dalam struktur hubungan produksi teramat lemah. Dengan demikian kemiskinan memperoleh arti lebih jauh sebagai hubungan dependensi kaum miskin terhadap kaum mampu.
- c) Kemiskinan adalah masalah ketidakpercayaan, perasaan impotensi emosional dan sosial dalam menghadapi aparat desa dan pemerintah, yang menentukan keputusan yang menyangkut kaum miskin tanpa memberi kesempatan kepada kaum miskin itu sendiri untuk mengungkapkan diri.

- d) Kemiskinan berarti menghabiskan semua atau sebagian terbesar penghasilan kaum miskin itu untuk konsumsi pangan dalam kuantitas dan kualitas terbatas. Akibatnya produktivitas, ketahanan fisik dan etos kerja menjadi rendah.
- e) Kemiskinan ditandai pula oleh tingginya rasio ketergantungan, karena besarnya anggota keluarga yang harus ditanggung. Faktor ini potensial berpengaruh pada tingkat kecerdasan kaum muda mereka, sehingga dalam kompetisi merebut peluang dan sumber di masyarakat, generasi muda mereka akan tersisih.
- f) Kemiskinan terefleksi pula dalam budaya kemiskinan yang diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Adapun budaya kemiskinan itu menurut Oscar Lewis adalah suatu kondisi sosial yang

... high incidence of maternal deprivation, of orality of weak ego structure; lack of impulsive control; strong present-time orientation, with relatively little ability to defer gratification and to plan for the future; sense of resignation and fatalism; wide-spread belief in male superiority; and high tolerance of psychological pathology of all sort, ... provincial and locally oriented, have very little sense of history, ... very sensitive to status distinction. (Moeljarto, 1994:199)

Dalam pada itu Robert Chambers, seorang ahli pembangunan pedesaan dari Inggris mencoba memahami hakekat kemiskinan dari sudut pandang orang miskin itu sendiri. Ia sampai pada kesimpulan, bahwa inti masalah kemiskinan itu terletak pada *deprivation trap* (Soetrisno, 1997:18). *Deprivation trap* ini terdiri atas 5 (lima) ketidak-beruntungan yang berkaitan satu sama lain, yang melilit kehidupan kaum miskin. Kelima ketidak-beruntungan itu adalah kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan, kerentanan, dan ketidak-berdayaan.

Dari kelima jenis ketidak-beruntungan ini, Robert Chambers menganjurkan agar unsur kerentanan dan ketidak-berdayaan memperoleh perhatian khusus. Hal ini mengingat bahwa kedua jenis ketidak-beruntungan ini sering menjadi sebab kaum miskin menjadi lebih miskin. Kerentanan berarti ketidak-mampuan kaum miskin untuk menyediakan sesuatu dalam menghadapi situasi darurat, seperti misalnya bencana alam ataupun penyakit yang secara tiba-tiba menimpa. Apabila

situasi darurat ini muncul, harta kaum miskin akan semakin berkurang. Sementara itu ketidak-berdayaan kaum miskin tampak saat aparat desa ataupun pemerintah dengan seenaknya menjaring bantuan yang seharusnya diperuntukkan bagi kaum miskin itu, atau manakala kaum pengusaha berusaha memanfaatkan keterbatasan kaum miskin itu demi keuntungan mereka sendiri. Kaum miskin tidak jarang pula ditipu atau *dipintêri* oleh mereka yang 'pinter' (kaum berkuasa baik secara politis maupun secara ekonomis). Kaum miskin juga seringkali berada dalam posisi yang lemah dalam hal tawar-menawar. Faktor-faktor ini jelas akan semakin memurukkan kondisi kaum miskin itu.

Dari uraian di atas, tampak bahwa dimensi kemiskinan itu bukanlah hanya dimensi ekonomis semata. Hakekat kemiskinan juga memuat dimensi kultural dan dimensi struktural ataupun politis. Kemiskinan berdimensi ekonomi atau material menjelma dalam pelbagai kebutuhan dasar manusia yang bersifat material, yaitu pangan, sandang, papan, ditambah dengan kesehatan dan pendidikan. Dimensi ini dapat diukur dalam nilai uang. Adapun dimensi sosial-budaya kemiskinan terutama berupa budaya kemiskinan. Budaya kemiskinan ini tumbuh dengan terlembaganya nilai-nilai seperti apatis, apolitis, fatalistik, tanpa daya, dan sebagainya. Akhirnya, dimensi struktural atau politik kemiskinan mengandung arti bahwa orang yang miskin secara ekonomis itu merupakan akibat kemiskinan struktural dan politis. Kemiskinan ini marak karena kaum miskin tidak memiliki sarana untuk berperanserta dalam proses politik. Akibatnya ia akan selalu berada pada struktur sosial yang terbawah. Tanpa daya untuk menolong dirinya sendiri.

Selanjutnya, pemecahan masalah kemiskinan dengan demikian mengandung 2 (dua) kategori makna. Di satu pihak, pemecahan masalah kemiskinan itu berarti suatu upaya untuk menurunkan jumlah rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan. Termasuk di dalam kategori ini adalah upaya-upaya untuk memperbesar peluang kerja, menaikkan tingkat pendapatan ataupun penghasilan rakyat miskin, menaikkan daya beli rakyat, dan menurunkan tingkat rasio ketergantungan

anggota keluarga kaum miskin. Eliminasi tingkat kerentanan rakyat miskin dapat dimasukkan ke dalam upaya pemecahan masalah kemiskinan kategori ini pula.

Namun di lain pihak, pemecahan masalah kemiskinan juga mengandung arti suatu upaya eliminasi dimensi sosial budaya dan dimensi struktural-politik kemiskinan itu sendiri. Pemecahan masalah kemiskinan menurut kategori ini mengandung makna suatu upaya pemberdayaan rakyat miskin. Termasuk dalam kategori ini adalah upaya pengikisan budaya kemiskinan.

Upaya pemberdayaan ini dilakukan melalui perwujudan potensi rakyat, dengan cara:

- a) menciptakan suasana/iklim yang memungkinkan rakyat miskin berkembang
- b) memperkuat potensi dan daya yang dimiliki rakyat miskin melalui pambangunan sarana dan prasarana, pengembangan lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di daerah
- c) melindungi, melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang. (Sumodiningrat, 1996:82)

1.1.4. Sebab-Sebab Kemiskinan Bab IV

Memang, permasalahan kemiskinan itu pertama-tama adalah masalah yang berkaitan langsung dengan masalah keterbatasan material. Kemiskinan itu pada dasarnya merupakan suatu kondisi ketidak-mampuan orang di dalam memenuhi kebutuhan primernya. Kemiskinan tersebut langsung berkaitan dengan masalah kekurangan atau ketidak-mampuan orang untuk menguasai kekayaan (material) atau akses dan kontrol atas sumber-sumber daya ekonomis. Namun demikian, dimensi non-ekonomis permasalahan kemiskinan yang bersifat kualitatifpun perlu memperoleh perhatian serius pula. Dimensi ekonomis permasalahan kemiskinan perlu diidentifikasi untuk mengukur garis kemiskinan absolut. Namun demikian dimensi politis-kulturalpun juga diperlukan untuk mengidentifikasikan penyebab kemiskinan itu. Hal ini disebabkan karena pemecahan masalah kemiskinan itu

tidak cukup dengan pengucuran dana sebanyak-banyaknya kepada kaum miskin saja, melainkan terutama dengan eliminasi faktor-faktor penyebab kemiskinan itu.

Dalam pada itu sejarah kebudayaan Indonesia mencatat, bahwa kemiskinan yang disandang oleh rakyat kecil di Indonesia itu terutama diakibatkan oleh adanya pandangan tradisional Indonesia, khususnya yang menyangkut hubungan raja yang memegang pemerintahan sepenuhnya, dengan rakyat. Sementara sebab utama yang kedua timbulnya kemiskinan itu adalah justru pembangunan itu sendiri, yang pada hakekatnya merupakan upaya memajukan kehidupan sosial rakyat melalui proses modernisasi itu..

Adapun sebab kemiskinan yang bersifat kultural berangkat dari konsep *dewa-raja*, yang bersifat teokratik. Wewenang raja untuk mereksa pemerintahan bukanlah berasal dari rakyat. Menurut tradisi Jawa-Bali, kekuasaan raja itu bersumber dari Tuhan, yang merupakan pusat dan sumber semesta alam. Raja merupakan personifikasi pusat semesta ini. Tradisi Bugis-Makassar juga yakin, bahwa raja-raja mereka adalah keturunan langsung *Tomanurung*, yang secara harafiah berarti *Ia yang dikirim (dari dunia atas)*. Seperti yang antara lain dapat kita jumpai dalam *Undang-Undang Melaka*, raja itu bayang-bayang Tuhan di dunia (*zillu'llahi fi 'l-'alam*), tuan yang menguasai hidup-mati rakyatnya. Raja itu *ber-wenang murba wisesa (omnipotens)*.

Dengan demikian kalau rakyat itu miskin dan tanpa daya, itu *wus pinêsthi* (sudah takdir). Ironisnya merekalah yang pada akhirnya mensubsidi raja dan (para bangsawan) yang kaya itu. Salah satu tugas aparat pemerintah adalah menarik pajak. Dari rakyatlah pajak itu ditarik. Sementara itu, tidak ada pemisahan sama sekali antara kepentingan negara dengan kepentingan pribadi raja. *Hurip gusti, waras abdi*, kata pepatah Sunda. Raja dan para bangsawan harus hidup sejahtera, sementara rakyat cukup asal waras saja.

Hal ini berarti raja memiliki segalanya, rakyat tidak memiliki apapun. Raja adalah subyek, dan rakyat adalah obyek. Raja berwenang, dan rakyat berkewajib-

an. Rakyat tidak memiliki sarana untuk berperanserta dalam proses politik, yang mengakibatkan kedudukannya senantiasa berada pada struktur sosial bawah. Tidak ada sarana untuk menolong nasibnya sendiri. Segalanya tergantung pada budi baik raja. Dengan demikian kemiskinan yang ada itu merupakan masalah yang didasari oleh struktur yang ontologis sifatnya. Pola pikir untuk tunduk dan patuh ini secara aktif mendukung struktur sosial. Hal ini ditambah dengan suatu falsafah yang melihat bahwa materialitas itu tidaklah mengandung nilai. Itulah sebabnya maka kemiskinan itu dipandang sebagai sesuatu yang wajar adanya.

Dalam pada itu modernisasi yang sebenarnya telah berkenalan dengan bumi Nusantara sejak masa penjajahan Belanda itu, justru memperparah keadaan ini. Modernisasi melalui sistem Tanam Paksa dan Politik Pintu Terbuka bahkan lebih menyengsarakan rakyat Indonesia. Kemajuan dan kesejahteraan, khususnya di bidang ekonomi hanya dinikmati oleh kalangan elite kolonial Belanda saja (golongan eropa, timur asing dan elite pribumi). Rakyat kecil tetap tidak memiliki akses politis, tetap tanpa daya, dan tetap berada pada struktur sosial terbawah.

Upaya untuk menyejahterakan rakyat Indonesia di masa pasca-kemerdekaan melalui proses pembangunan, terutama yang mulai dirintis sejak masa Orde Baru memang telah membuahkan hasil. Arief Budiman (1996:14) merumuskan bahwa, pembangunan itu pada hakekatnya adalah suatu usaha untuk memajukan kehidupan rakyat. Namun seringkali kemajuan yang dimaksud itu terutama adalah kemajuan di bidang material. Oleh karena itu pembangunan seringkali diberi pengertian sebagai kemajuan yang dicapai di bidang ekonomi. Pembangunan dikatakan berhasil apabila terjadi fenomena pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Namun demikian hal ini kiranya belumlah cukup menggambarkan keberhasilan pembangunan secara integral.

Pembangunan yang dititik-beratkan pada bidang ekonomi ini telah berhasil menurunkan jumlah rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan, sehingga masalah kemiskinan menurut pengertian yang pertama relatif tertanggulangi.

Akan tetapi kemiskinan menurut arti kata yang kedua justru semakin parah. Keberhasilan pembangunan ekonomi telah menimbulkan kesenjangan sosial yang semakin melebar, dengan struktur sosial yang semakin tidak adil. Kaum miskin tidak memiliki keunggulan komparatif dalam proses persaingan di pasar bebas. Segalanya cenderung mengarah ke bentuk monopolistik, dengan penguasaan oleh kaum mampu. Bahkan tidak jarang, kaum mampu ini justru didukung oleh wewenang publik yang ada di tangan pemerintah.

Dalam perjalanan sejarah modern umat manusia tampaknya bahwa masalah kemiskinan itu bukan sekedar masalah alamiah belaka. Kemiskinan yang timbul sebagai akibat proses pembangunan itu terutama bersifat struktural pula. Tidak seperti proses modernisasi di negara-negara barat, proses modernisasi di dunia ketiga itu tidak jarang justru bersifat represif, atas nama pembangunan itu sendiri. Rakyat terkadang diperlakukan bukan sebagai subyek pembangunan. Proses humanisasi yang merupakan tujuan awal pembangunan, dalam perjalanan waktu justru berubah menjadi proses dehumanisasi. Kemiskinan kini tidak lagi hanya diartikan sebagai kondisi yang serba kekurangan, terutama dalam hal materi, melainkan juga meliputi kondisi terlemparnya kaum miskin itu dari sistem sosial yang ada. Hal ini mengingatkan bahwa dalam proses modernisasi di dalam rangka pembangunan itu orang cenderung untuk semakin memperbesar kekuasaan dan kekayaannya, dengan memperlakuk atau bahkan mengabaikan eksistensi yang lain.

Sejalan dengan itu, modernisasi yang melanda rakyat tradisional itu telah menimbulkan kegamangan sosial. Rakyat yang lalu menjadi marginal itu perlu identitas diri. Nilai-nilai baru yang hendak dianut tidaklah terlalu jelas. Hal ini disebabkan karena secara kultural kemampuan rakyat untuk menyerap sistem aspirasi ataupun nilai terbatas adanya. Orang lalu cenderung untuk merevivalisasi tradisi-tradisi lama. Kondisi ini dapat dengan mudah dimanipulasi dan diinstrumentalisasi. Dalam rangka mempertahankan *status quo*, revivalisasi tradisi-tradisi lama yang terkadang dangkal ini menjadi bagian strategi hegemonis penguasa.

Akibatnya, kemiskinan struktural-ontologis yang secara tradisional berakar di kalangan rakyat bawah Indonesia justru semakin kokoh.

1.1.5. Pengertian Fungsi Hukum Administrasi

Dari uraian di atas terlihat bahwa upaya pemecahan masalah kemiskinan dalam dimensi ekonominya, pembangunan ekonomi kiranya merupakan jalan keluar yang lebih tepat guna menanganinya. Sebaliknya dalam hal dimensi non-ekonomis kemiskinan, Hukum Administrasi sangat dituntut fungsi dan peranannya dalam pemecahannya. Masalah pemberdayaan kaum miskin dan pengikisan budaya kemiskinan itu jelas merupakan urusan Hukum Administrasi. Hal ini tampak jika kita melihat fungsi Hukum Administrasi itu sendiri.

Adapun istilah *fungsi* itu sendiri secara yuridis mengandung makna yang berkaitan dengan urusan tugas (Franken, 1995:32). Dengan demikian *fungsi Hukum Administrasi* berarti apa yang harus dilakukan oleh Hukum Administrasi tersebut dalam kerangka tata hukum dan tata kehidupan sosial pada umumnya.

Dalam pada itu De Haan, Drupsteen dan Fernhout (1986:1-7) berpendapat bahwa tugas Hukum Administrasi itu memajukan kepentingan umum khususnya oleh pemerintah melalui fungsi-fungsi sebagai berikut:

- a) *Fungsi Normatif (Normatieve functie)*: Pertama-tama Hukum Administrasi mempunyai fungsi untuk mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Bagi pemerintah, Hukum Administrasi berfungsi untuk menata (*regeling*) baik organisasi pemerintahan maupun aparatnya. Selain itu, Hukum Administrasi juga memberi arahan perilaku (*normering*) menyangkut reksa pemerintahan dan masalah pengayoman. Sementara itu bagi rakyat, Hukum Administrasi mengatur kewajiban yang bersifat mengikat secara individual, baik melalui penetapan (*beschikkingen*) maupun perjanjian (*overeenkomsten*).
- b) *Fungsi Instrumental (Instrumentele functie)*: Secara instrumental, Hukum Administrasi digunakan oleh pemerintah untuk mengarahkan kehidupan rakyat. Secara aktif pemerintah dapat mengarahkan kehidupan rakyat tersebut melalui

peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya. Secara pasif pengarahannya itu diselenggarakan melalui perencanaan (*planning*).

c) *Fungsi Pengayoman (Waarborgfunctie)*: Selanjutnya fungsi Hukum Administrasi juga memberi pengayoman kepada rakyat. Pengayoman yang dimaksudkan di sini adalah pengayoman di bidang reksa pemerintahan, perlindungan hukum, dan masalah ganti rugi. Adapun hakekat pengayoman di sini bersifat baik preventif maupun represif, sedngkan perlindungan lebih mengandung nuansa makna represif semata.

Ketiga fungsi Hukum Administrasi di atas ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Penormaan kekuasaan memerintah yang merupakan fungsi normatif Hukum Administrasi itu kiranya mempunyai kaitan erat dengan penetapan sarana yang dipergunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintahnya itu. Kemudian norma pemerintahan dan sarana pemerintahan yang dipergunakan tersebut harus menjamin pengayoman hukum bagi rakyat.

Dengan demikian fungsi Hukum Administrasi ini dekat sekali dengan studi kebijaksanaan publik (*public policy*). Hal ini mengingatkan bahwa studi kebijaksanaan publik itu membahas tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa dan bagaimana pemerintah itu melakukannya (Dye, 1978:3). Dalam hal ini, banyak hal dilakukan oleh pemerintah secara simultan untuk mencapai tujuan tertentu. Masalah utamanya di sini adalah: mengapa pemerintah memilih untuk melakukan suatu hal, dengan cara yang tertentu.

Adapun persamaan antara kebijaksanaan publik dengan Hukum Administrasi menyangkut luasnya lingkup dan sifat pendekatan kedua disiplin ilmu ini. Keduanya melakukan pendekatan secara multidimensional yang meliputi pelbagai aspek kehidupan, seperti politik, ekonomi, sosial, kultural, dan sebagainya. Kedua disiplin ilmu ini juga menaruh perhatiannya pada perilaku pemerintah.

Selanjutnya, perbedaan antara kedua disiplin ilmu ini berkisar pada fokus perhatian masing-masing. Kebijaksanaan publik menfokuskan diri pada pilihan

yang diambil pemerintah di dalam menangani permasalahan sosial. Sementara itu Hukum Administrasi mencoba untuk mengkaji pengaturan perilaku pemerintah dalam pengambilan keputusan dalam rangka penetapan pilihan tersebut di atas beserta pelaksanaan selanjutnya. Akan tetapi lebih dari itu Hukum Administrasi bersifat instrumental dan berfungsi pengayoman pula, seperti yang terurai di atas.

1.2. Rumusan Masalah

Dari ketiga faktor pokok di atas, tampaklah bahwa dalam hal masalah kemiskinan Hukum Administrasi dituntut untuk berfungsi sebagai pengatur dan pengarah bagi pemerintah guna menuntaskan masalah kemiskinan dengan seluruh dimensinya seperti yang tersebut di atas. Selain itu Hukum Administrasi juga dituntut fungsinya sebagai pengayom kaum miskin dari kemungkinan penggunaan daya (*power*) yang di luar batas baik oleh pemerintah maupun oleh kaum mampu.

Atas dasar itu, maka permasalahan pokok di sini adalah bagaimana fungsi Hukum Administrasi dalam memecahkan masalah kemiskinan. Hukum Administrasi yang berorientasi kepada kepentingan kaum miskin inilah yang merupakan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

1.3. Tujuan Penelitian

Mengingat uraian di atas, maka tujuan penelitian ini akan difokuskan kepada masalah kemiskinan dan fungsi Hukum Administrasi dalam menangani masalah tersebut. Dengan demikian, tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimanakah fungsi Hukum Administrasi dalam memecahkan masalah kemiskinan, khususnya kemiskinan struktural. Secara lebih terperinci, penelitian ini akan mengkaji:

- 1) Bagaimanakah fungsi normatif Hukum Administrasi dalam memecahkan masalah kemiskinan struktural

- 2) Bagaimanakah fungsi instrumental Hukum Administrasi dalam memecahkan masalah kemiskinan struktural
- 3) Bagaimanakah fungsi jaminan Hukum Administrasi dalam memecahkan masalah kemiskinan struktural

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Substansial

Secara substansial, dengan menjadi jelasnya fungsi Hukum Administrasi dalam upaya memecahkan masalah kemiskinan di Indonesia, pembangunan nasional diharapkan dapat lebih seimbang penyelenggaraannya. Dimensi kemiskinan tidaklah hanya dimensi ekonomi semata-mata. Begitu pula halnya dengan pembangunan nasional, yang tidak sekedar pembangunan ekonomi saja. Pembangunan yang lebih condong pada aspek ekonomi saja, justru akan menimbulkan gejala ketidak-adilan. Di sinilah Hukum Administrasi dituntut fungsinya, agar pembangunan itu justru tidak memperlebar jurang kaya-miskin.

1.4.2. Manfaat Metodologis

Pada hakekatnya hukum itu selaras dengan pola pikir ataupun mentalitas budaya rakyat pendukungnya. Hal ini mengingatkan bahwa hukum itu pada akhirnya adalah produk dan proses budaya itu sendiri. Dengan kata lain, hukum harus direksa sesuai dengan mentalitas rakyat pendukungnya itu. Daniel Lev (1990:8) secara gamblang dan terinci menggambarkan betapa hukum yang diwarisi oleh rakyat Indonesia dewasa ini adalah sesuatu yang asing bagi budaya rakyat Indonesia. Bertumpu pada keterangan Daniel Lev itu, hukum di Indonesia khususnya Hukum Administrasi kiranya masih harus berjuang untuk selalu selaras dengan budaya ataupun mentalitas rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, penelitian ini ingin mengintroduksikan suatu pendekatan baru dalam perumusan suatu teori hukum. Penelitian ini akan bertolak dari suatu mentalitas yang terdapat dalam budaya rakyat Indonesia itu sendiri. Diharapkan

dengan pendekatan ini, pemahaman rakyat Indonesia atas Hukum (Administrasi) akan jauh dipermudah.

Dengan demikian secara umum penelitian ini akan mencoba suatu upaya baru dalam hal pemahaman hukum. Kita mencoba memahami suatu gejala hukum berdasarkan konsep-konsep budaya yang telah ada dalam rakyat Indonesia. Secara khusus penelitian ini mencoba mencari pemahaman tentang fungsi Hukum Administrasi bagi rakyat Indonesia atas dasar konsep yang dikenal oleh rakyat Indonesia itu sendiri.

1.5. Kerangka Teoretik

1.5.1. Pembangunan dan Martabat Kemanusiaan

Seperti yang telah terungkap di muka, modernisasi itu berlangsung melalui proses pembangunan. Sementara itu, modernisasi itu sendiri pada hakekatnya tumbuh dan berkembang sejalan dengan tumbuh dan berkembangnya kapitalisme (Budiman, 1996:14). Dalam pada itu, kapitalisme berhasil dalam melengkapi individu dengan pemuasan kebutuhan akan kekuasaan dan konsumsi (Poole, 1993:36). Masalahnya adalah, bahwa kedua nilai kapitalisme ini seringkali menjadi tidak terkendali. Manusia potensial diperbudak oleh nafsunya sendiri. Di lain pihak sosialisme (dan marxisme) bukanlah alternatif yang jitu bagi upaya memajukan nilai-nilai kemanusiaan dan martabat manusia, meskipun harus tetap diakui bahwa sosialisme itu berangkat dari suatu keprihatinan yang mendasar tentang masalah penindasan manusia oleh manusia yang lain. Dalam sejarahnya sosialisme ternyata menghasilkan utopia sosialisme (harapan tentang rakyat yang tanpa eksploitasi) serta etatisme (Magnis-Suseno, 1992:74).

Selain itu, antara kapitalisme dan Marxisme itu mengandung kesamaan yang sangat hakiki. Keduanya didasari serta diberi corak dan warna oleh faham materialisme serta teknologisme. Materi dikejar demi materi itu sendiri, teknologi dikejar demi teknologi itu sendiri. Kekuasaan diperjuangkan demi kekuasaan itu

sendiri. Faktor manusia memang mendapat perhatian pula. Akan tetapi faktor manusia ini lebih dianggap hanya sebagai faktor produksi semata. Manusia dipandang hanya sekedar sebagai salah satu sumber daya produksi: sumber daya manusia. Tidak jarang identitas manusia diganti dengan sederet angka, sehingga demi efisiensi martabat pribadi manusia diganti dengan deretan angka. Pembicaraan tentang manusia lebih menekankan aspek ketrampilannya, dan bukan aspek martabatnya. Dalam versi Jürgen Habermas, dalam proses modernisasi ini telah terjadi ketimpangan yang serius. Proses rasionalisasi lebih memusatkan diri pada bidang kerja, dan mengabaikan bidang interaksi. Tindakan dasar manusia yang berorientasi pada sukses lebih mendominasi kehidupannya daripada tindakan dasar yang berorientasi pada pencapaian pemahaman.

Masalahnya, pembangunan itu tentu tidak hanya berurusan dengan urusan produksi dan distribusi barang-barang material saja. Perkembangan teknologi terkadang justru merusak nilai-nilai dan tidak mengindahkan martabat manusia. Herbert Marcuse bahkan mengklaim bahwa telah terjadi perbudakan teknologi atas manusia di dalam proses modernisasi ini. Padahal pembangunan itu juga harus menciptakan kondisi yang memajukan martabat manusia itu sendiri. Pembangunan itu justru untuk manusia, bukan sebaliknya. Pertanyaan dasarnya dalam proses pembangunan itu pada hakekatnya menyangkut pada nasib manusia: apakah yang terjadi pada manusia. Faktor modal atau materi dan faktor teknologi jelas merupakan faktor yang penting sekali dalam proses kemajuan umat manusia. Namun demikian perlu kiranya tetap diingat bahwa faktor-faktor tersebut di atas adalah untuk memajukan martabat pribadi manusia: Tuhan menciptakan serta mengkodratkan manusia untuk mendapat kedudukan utama dalam tatanan sosial, dengan hak-hak yang bersifat hakiki baik di bidang hukum-politik maupun di bidang sosial-ekonomi.

Franz Magnis-Suseno (1992:97) merumuskan bahwa manusia itu berbeda dari binatang karena ia berakal-budi dan berkebebasan, ia bertanggung jawab atas

perbuatannya. Manusia tidak hanya bernilai sebagai anggota kelompok atau karena ia bermanfaat bagi orang banyak, melainkan terutama karena ia bernilai pada dirinya sendiri. Tataran kemanusiaan baru akan tercapai apabila kita mampu melihat seseorang bukan hanya sebagai yang seasal-usul, seagama, atau sefaham, melainkan sebagai manusia. Inilah yang dimaksud sebagai *equality before the law* oleh Hans Kelsen (1973:15).

Namun demikian hakekat manusia itu baru tercapai sepenuhnya melalui kesetiakawanan dengan sesama manusia. Hak-hak pribadi selalu dialami dalam konteks mewujudkan kesejahteraan umum, yang mengandung arti sebagai keseluruhan kondisi hidup sosial, yang memungkinkan rakyat baik kelompok maupun individu, mencapai kesempurnaan mereka secara lebih penuh dan lebih gampang. Solidaritas atau kesetiakawanan ini ada di semua tingkat kehidupan manusia: dari lingkungan keluarga sampai tingkat kehidupan bernegara, bahkan sampai ke tingkat solidaritas seluruh umat manusia.

Uraian di atas menunjukkan bahwa upaya pembangunan itu kiranya harus disatu-nyakan dengan urusan keadilan sosial. Menurut Franz Magnis-Suseno (1986b:362) keadilan sosial merupakan keadilan yang pelaksanaannya tergantung pada struktur sosial yang ada. Dengan demikian mereksa keadilan sosial berarti menciptakan struktur sosial yang memungkinkan pelaksanaan keadilan itu sendiri (Barry, 1989:145).

1.5.2. Kemiskinan sebagai Masalah Ketidak-adilan

Lebih jauh Franz Magnis-Suseno menunjukkan bahwa masalah keadilan sosial ini untuk pertama kalinya muncul sebagai masalah kaum buruh industri di Eropa bersamaan dengan Revolusi Industri pada abad ke-18, bersamaan dengan maraknya kapitalisme. Sejak saat itu seluruh produksi ditentukan oleh pasar dan kepentingan para pemilik modal yang berkehendak untuk semakin memperbesar modal mereka sesuai dengan kebebasan yang mereka miliki. Terciptalah suatu kelompok sosial yang baru, yaitu kelompok buruh industri. Demi kelangsungan

hidupnya, mereka harus menerima syarat-syarat yang ditentukan kepentingan ekonomis badan usaha yang berusaha untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Pada gilirannya, terciptalah apa yang dikenal sebagai *masalah sosial*. Untuk pertama kalinya timbullah suatu kesadaran bahwa kemiskinan sekelompok orang itu bukanlah masalah nasib ataupun masalah alamiah semata-mata, melainkan masalah ketidak-adilan. Kaum buruh menjadi miskin karena mereka diperlakukan secara tidak adil. Selain itu, ketidak-adilan itu bukanlah pertama-tama bersumber dari ketamakan individual para majikan saja, melainkan terutama sebagai akibat struktur cara produksi kapitalis.

Akan tetapi kemiskinan biasanya tidak dilihat sebagai masalah keadilan. Kemiskinan hanya dilihat sebagai akibat tidak dimilikinya cukup tanah yang subur (jadi faktor alamiah), atau karena ia tidak mau bekerja atau kebetulan tidak menemukan pekerjaan. Namun demikian perkembangan ekonomi yang ada sering justru menciptakan kemiskinan yang baru serta memperdalam kemiskinan yang telah ada. Tahap pembangunan ekonomi di negara berkembang ditandai dengan masuknya modal asing. Pada saat itu, elite-elite di dalam negara amat berperan dalam usaha-usaha pembangunan. Akan tetapi pada saat yang sama muncul pula suatu kepentingan bersama yang oleh Peter Evans disebut sebagai *allansi tripel*, yaitu kerjasama antara modal asing, pemerintah setempat, dan pengusaha lokal. Perkembangan ini tidak jarang akan memperkuat kemiskinan struktural.

Namun demikian kaum kapitalis juga tidak senang kalau rakyat itu miskin (Magnis-Suseno, 1986b:54). Mereka berkepentingan agar daya beli rakyat itu bertambah, sehingga barang produksi mereka tetap memiliki pasar. Akan tetapi, muncul masalah di sini. Para produsen tersebut masing-masing tidak bersedia mengorbankan sesuatu dari keuntungan mereka, karena secara ekonomi hal ini berbahaya. Dengan demikian mereka masing-masing tidak menyumbang sesuatu demi pemerataan kemakmuran. Selain itu, bagi mereka tidak jarang massa rakyat miskin tidak merupakan target ekonomis mereka. Konsentrasi mereka ada pada

minoritas kelas menengah ke atas yang makmur. Akibatnya bagian terbesar rakyat yang miskin tetap ditinggalkan dan bagi mereka tidak tersedia jalan keluar dari kemiskinan.

Dari uraian di atas, tampaklah bahwa suatu pembangunan yang semata-mata dimotori oleh kepentingan modal akan menciptakan serta memperkuat struktur sosial yang tidak adil. Masalahnya kini adalah bagaimana cara menciptakan struktur sosial yang lebih adil. Franz Magnis-Suseno (1986b:56) melihat bahwa keadilan sosial paling tidak menuntut diubahnya struktur sosial yang memaksa seseorang untuk tetap miskin dan yang membuatnya sedemikian tidak berdaya sehingga ia menjadi korban pelbagai penindasan. Hal ini mengingatkan bahwa masalah kemiskinan dan perkosaan hak-hak rakyat kecil itu pada dasarnya bukanlah suatu keadaan alamiah, melainkan akibat ketidak-adilan. Kemiskinan adalah akibat struktur sosial yang ada. Dengan demikian yang perlu diutamakan di dalam proses pembangunan adalah kaum miskin, yaitu orang yang secara ekonomis ada dalam keadaan yang tidak beruntung, dan karena statusnya rendah mereka tertindas dan lemah.

Selanjutnya Franz Magnis-Suseno (1986b:363) mencoba merumuskan bagaimanakah pembangunan yang bernuansa kemanusiaan itu. Menurutinya, pembangunan akan bersifat manusiawi apabila setiap orang yang merupakan sasaran pembangunan itu merasa sejahtera dan terbantu dalam usahanya untuk mencapai kebahagiaan. Hal ini berarti bahwa yang menentukan kesejahteraan adalah orang yang bersangkutan. Dengan demikian orang ataupun sasaran yang bersangkutan haruslah diperlakukan sebagai subyek pembangunan. Konsekuensinya, penyelenggaraan pembangunan itu harus senantiasa bersifat dialogis. Keputusan tidak dapat hanya sepihak ataupun dari pemerintah saja. Rakyat harus terlibat dalam pengambilan keputusan itu secara aktif. Selain itu dalam membangun diri mereka sendiri, mereka perlu mendapat suasana yang bebas dari intimidasi, merasa tenang dan didukung. Dalam hal ini tugas negara bukanlah

membentuk nilai-nilai dan sikap-sikap rohani, melainkan menyediakan fasilitas ataupun sarana fisik yang dibutuhkan agar rakyat sendiri membangun nilai-nilai dan sikap-sikap itu. Pemerintahan hanyalah alat yang digunakan oleh rakyat untuk bekerjasama menciptakan kesejahteraan.

Dikaitkan dengan makna pembangunan yang berkeadilan sosial pembangunan dengan demikian berarti menciptakan struktur sosial yang adil. Masalahnya, masyarakat yang sungguh-sungguh adil sulitlah tercipta. Namun demikian prioritas utama dapatlah ditentukan. Menurut istilah Franz Magnis-Suseno, prioritas utama itu adalah '... sekurang-kurangnya ketidak-adilan yang paling kasar dihilangkan'. Sasaran pembangunan pertama-tama adalah mereka yang paling sulit keadaannya. Artinya, pembangunan itu haruslah menciptakan serta menyediakan prasarana-prasarana agar rakyat yang paling jelek keadaannya dapat terbantu di dalam upaya mereka sendiri untuk mencapai suasana ataupun rasa bahagia dan sejahtera.

Pada titik ini Franz Magnis-Suseno bertemu dengan *the difference principle* John Rawls. Melalui salah satu asasnya ini, John Rawls merekomendasikan agar aturan hukum hendaknya dibentuk sedemikian rupa, sehingga rakyat yang paling lemah akan menjadi golongan yang paling diuntungkan (Huijbers, 1995:200).

1.5.3. Asas Keadilan Sosial

Selaras dengan uraian di atas, John Rawls (1980:302) memperkenalkan asas keadilan sosial sebagai berikut:

Asas Pertama (*Principle of Equal Basic Liberties*): Setiap orang memiliki hak yang sama atas seperangkat kebebasan dasar. Kebebasan dasar ini meliputi kebebasan untuk berperanserta dalam kehidupan politik, kebebasan berpendapat dan berbicara, kebebasan untuk berkeyakinan serta beriman, kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri, dan hak untuk mempertahankan milik pribadi

membentuk nilai-nilai dan sikap-sikap rohani, melainkan menyediakan fasilitas ataupun sarana fisik yang dibutuhkan agar rakyat sendiri membangun nilai-nilai dan sikap-sikap itu. Pemerintahan hanyalah alat yang digunakan oleh rakyat untuk bekerjasama menciptakan kesejahteraan.

Dikaitkan dengan makna pembangunan yang berkeadilan sosial pembangunan dengan demikian berarti menciptakan struktur sosial yang adil. Masalahnya, masyarakat yang sungguh-sungguh adil sulitlah tercipta. Namun demikian prioritas utama dapatlah ditentukan. Menurut istilah Franz Magnis-Suseno, prioritas utama itu adalah '... sekurang-kurangnya ketidak-adilan yang paling kasar dihilangkan'. Sasaran pembangunan pertama-tama adalah mereka yang paling sulit keadaannya. Artinya, pembangunan itu haruslah menciptakan serta menyediakan prasarana-prasarana agar rakyat yang paling jelek keadaannya dapat terbantu di dalam upaya mereka sendiri untuk mencapai suasana ataupun rasa bahagia dan sejahtera.

Pada titik ini Franz Magnis-Suseno bertemu dengan *the difference principle* John Rawls. Melalui salah satu asasnya ini, John Rawls merekomendasikan agar aturan hukum hendaknya dibentuk sedemikian rupa, sehingga rakyat yang paling lemah akan menjadi golongan yang paling diuntungkan (Huijbers, 1995:200).

1.5.3. Asas Keadilan Sosial

Selaras dengan uraian di atas, John Rawls (1980:302) memperkenalkan asas keadilan sosial sebagai berikut:

Asas Pertama (*Principle of Equal Basic Liberties*): Setiap orang memiliki hak yang sama atas seperangkat kebebasan dasar. Kebebasan dasar ini meliputi kebebasan untuk berperanserta dalam kehidupan politik, kebebasan berpendapat dan berbicara, kebebasan untuk berkeyakinan serta beriman, kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri, dan hak untuk mempertahankan milik pribadi

Asas Kedua: Ketidak-samaan sosial dan ekonomis harus ditata sedemikian rupa sehingga secara rasional memberi keuntungan yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung (*the Difference Principle*), sekaligus membuka peluang yang relatif sama bagi setiap orang atas setiap kedudukan dan jabatan (*fair equality of opportunity*). Dengan demikian, situasi menjadi tidak adil apabila hasil perkembangan kehidupan dibagi atas dasar perbedaan yang telah ada antara ras, agama, ataupun kelas apapun. Dengan kata lain, susunan dasar masyarakat (*basic structure of society*) yang mendiskriminasikan manusia merupakan susunan dasar masyarakat yang tidak adil.

Adapun yang dimaksud dengan *ketidak-samaan sosial dan ekonomis* adalah ketidak-samaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Sementara itu istilah *mereka yang paling kurang beruntung (atau paling kurang diuntungkan)* menunjuk kepada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas tersebut.

Kedua asas keadilan di atas ini berfungsi untuk menetapkan bagaimana susunan dasar masyarakat tersebut di atas harus mendistribusikan prospek untuk mendapatkan kebutuhan-kebutuhan pokok (*primary goods*), yaitu: kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kesejahteraan, dan dasar-dasar harga-diri (*self-respect*). Kedua asas keadilan ini mengarahkan penyelenggaraan hak dan kewajiban, serta menetapkan distribusi keuntungan-keuntungan sosial-ekonomis.

Namun demikian terhadap kedua asas keadilan di atas terdapat rumusan prioritas dalam pelaksanaannya, sebagai berikut:

1. Prioritas Pertama menetapkan bahwa asas-asas keadilan disusun sedemikian rupa sehingga kebebasan hanya dapat dibatasi demi kebebasan itu sendiri.
2. Prioritas Kedua menetapkan bahwa asas kesempatan yang sama (*fair equality of opportunity*) berlaku terlebih dahulu daripada asas perbedaan (*the difference principle*).

Makna keadilan sosial di atas kiranya selaras dengan makna sila kelima Pancasila, seperti yang terurai dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1978, tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. Dalam Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia mengandung pengertian dikembangkannya perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotong-royongan. Untuk itu dikembangkan sikap adil kepada sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain. Demikian pula perlu dipupuk sikap suka memberikan pertolongan kepada orang yang memerlukan, agar dapat berdiri sendiri.

Dalam kaitan ini, maka Hukum Administrasi akan berfungsi sedemikian rupa sehingga kaum miskin tetap merupakan prioritas utamanya. Dengan kata lain Hukum Administrasi harus mampu secara rasional memberi keuntungan yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung (selanjutnya disingkat: *asas prioritas*). Kepentingan untuk mengutamakan kaum miskin ini hanya dapat digeser oleh asas kebebasan untuk mengungkapkan diri (selanjutnya disingkat: *asas kebebasan*) serta asas kesempatan atau akses atau peluang atas setiap posisi yang terbuka bagi setiap orang tanpa unsur-unsur yang diskriminatif, baik di bidang ekonomi maupun di bidang politik (selanjutnya disingkat: *asas kesempatan*). Namun demikian kedua asas terakhir ini sebetulnya juga dirumuskan dalam rangka memajukan kaum lemah pula. Hal ini mengingat bahwa pada akhirnya yang menikmati asas kebebasan dan asas kesempatan itu hanyalah mereka yang berkemampuan lebih entah secara politis, ekonomis, sosial, atau kultural-religius.

1.5.4. Landasan Hukum Administrasi

Sehubungan dengan itu Van Wijk (1990:35) mengajukan tiga landasan bagi terselenggaranya tatanan dan fungsi Hukum Administrasi secara optimal. Ketiga landasan itu adalah asas demokrasi, asas negara hukum, dan karakter instrumental, yang meliputi efisiensi dan efektivitas.

Adapun demokrasi pada hakekatnya merupakan suatu bentuk pemerintahan, yang mempunyai ciri khas tertentu. Ciri khas itu ialah: pihak yang memerintah identik dengan pihak yang diperintah, yakni rakyat itu sendiri. Atas dasar itu demokrasi senantiasa mengandung ciri kebebasan (*libertas*) dan ciri persamaan (*aequitas*). Dengan demikian asas ini menghendaki agar rakyat sendirilah yang menentukan nasibnya sendiri. Pengertian ini kiranya tidaklah menyimpang dari definisi demokrasi seperti yang diutarakan oleh Aristoteles, yang mengatakan:

Suatu demokrasi adalah suatu negara dimana manusia-merdeka (*freeman*) dan si Miskin, yang merupakan mayoritas, terinvensi ke dalam kekuasaan negara yang bersangkutan ... Demokrasi yang paling murni ialah demokrasi yang mengandung di dalamnya suatu asas persamaan derajat sebagai unsur yang utama. Sebab, untuk itulah hukum suatu negara dijalankan: supaya si miskin tidak dikungkung lebih daripada si kaya, agar kekuasaan tertinggi tidak dikuasai oleh salah satu pihak, melainkan diselenggarakan secara bersama. Apabila kemerdekaan dan persamaan sebagaimana sementara orang berpendapat, benar-benar ditegakkan dalam demokrasi, maka setiap lembaga pemerintahan haruslah terbuka untuk semua pihak. Akan tetapi, apabila rakyat suatu negara merupakan mayoritas, dan suara mereka merupakan hukum, maka negara tersebut tentulah suatu negara demokrasi. (*Politica*, buku ke-IV, bab 4)

Dalam pada itu di samping tradisi teokrasi, tradisi demokrasi dikenal pula di Indonesia. B.J. Haga di dalam disertasinya yang berjudul *Indonesische en Indische Democratie* antara lain memaparkan model demokrasi yang ada di *Volksgemeenschappen* (desa, nagari, marga dsb.). Haga melihat bahwa kekuasaan tertinggi di desa itu terletak pada *rapat desa* yang biasa membicarakan kepentingan umum rakyat yang bersangkutan. Rapat-rapat semacam ini selalu diselenggarakan dengan mempergunakan asas musyawarah (Poerbopranoto, 1978:84). Di samping itu Lucien Adam dalam disertasinya yang berjudul *De Autonomie van het Indonesisch Dorp* menunjuk asas gotong royong sebagai demokrasi perilaku.

B.J.Haga selanjutnya melihat bahwa demokrasi desa ini lebih mengacu pada demokrasi langsung. Pimpinan desa itu dipilih secara langsung oleh rakyat desa yang bersangkutan. Selain itu Lucien Adam juga menunjukkan bahwa urusan

pemerintahan itu adalah urusan rakyat itu sendiri. Hal ini selaras dengan teori Ter Haar yang dikenal sebagai *beslissingenleer*. Menurut teori ini putusan pemimpin desa itu hanyalah sekedar perumusan kehendak rakyat. Hal ini berarti bahwa putusan pimpinan desa itu merupakan suatu putusan yang deklaratif semata atas adat-kebiasaan rakyat desa yang bersangkutan. Dengan demikian yang membuat hukum positif itu pada akhirnya adalah rakyat itu sendiri.

Sementara itu asas negara hukum pada hakekatnya tumbuh seiring dengan perkembangan dunia modern itu sendiri. Asas ini penting dalam menjamin serta melindungi martabat kemanusiaan, terutama dalam rangka pemecahan masalah masalah kemiskinan. Asas ini pada gilirannya diharapkan dapat memelihara integritas maupun harga diri manusia yang terancam pelbagai ekses modernisasi serta pembangunan itu sendiri, khususnya materialisme dan teknologisme. Hal ini kiranya selaras dengan catatan Hans Kelsen (1973:10), yang antara lain berbunyi:

... If economic security is taken to be the highest end, in place of individual freedom, and if it can be shown to be unobtainable under a democratic regime, then it is no longer democracy but some other form of government that will have to be regarded as just. ...

Dunia modern tersebut di atas ditandai dengan kapitalisme dan rasionalisasi hubungan sosial. Pada awal proses modernisasi, khususnya di Eropa Barat, *Laissez faire, laissez aller* merupakan ungkapan yang umum. Dalam suasana sosial yang sedemikian itu terjadilah proses depolitisasi (menurut istilah Jürgen Habermas). Negara kehilangan fungsi ekonomisnya. Kondisi ini dalam lingkungan Ilmu Hukum dikenal dalam bentuk konsep negara hukum (*Rechtsstaat*) klasik atau negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*). Fungsi negara semata-mata sebagai penjaga malam, yang baru bertindak apabila terjadi ancaman, tantangan, hambatan, atau gangguan atas keamanan dan ketertiban masyarakat. Tugas pokok negara adalah sekedar menjamin iklim kebebasan usaha dan kebebasan bersaing.

Pandangan ini kemudian mendapat kritikan yang tajam dari kaum sosialis, terutama Karl Marx dan kaum Marxis. Upaya koreksi atas kelemahan sistem

kapitalisme ini berlangsung, misalnya melalui pemikiran Max Weber. Max Weber memperkenalkan konsep rasionalitas yang oleh Ross Poole (1993:49) disebut sebagai rasionalitas yuridis. Rasionalitas ini memberikan struktur legal yang diperlukan untuk merumuskan dan melindungi hak-hak pemilik hak milik dan pembentukan kontrak. Tuntutan rasionalitas ini merupakan moralitas sosial yang diperlukan untuk membatasi pelaksanaan kekuasaan yang ada di lingkungan masyarakat kapitalis tersebut. Rasionalitas ini terwujud dalam lembaga-lembaga hukum dan pemerintahan.

Jürgen Habermas memandang hal ini sebagai upaya repolitisasi dalam rangka *Spätkapitalismus*, yang merupakan perkembangan baru di dalam sistem kapitalisme menjelang akhir abad yang lalu. Karena sistem kapitalisme awal pada zaman Marx yang mengandalkan mekanisme pasar menjadi disfungsi, negara mulai mengadakan intervensi, demi stabilitas sistem. Dalam lingkungan Ilmu Hukum, konsep ini dikenal sebagai konsep negara hukum modern.

Dalam pada itu Philipus M. Hadjon dalam disertasinya yang berjudul *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* mengintroduksi konsep negara hukum Pancasila. Titik sentral konsep ini adalah keserasian. Hal ini berbeda titik sentral konsep *rechtsstaat*, yang menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Namun demikian hal ini tidak berarti bahwa konsep negara hukum Pancasila itu menolak konsep hak asasi manusia. Konsep hak asasi manusia atau martabat kemanusiaan tetap dijunjung tinggi. Pancasila mengakui harkat dan martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang paling mulia. Namun demikian perlu ditekankan pula bahwa salah satu ciri negara hukum Pancasila adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Ciri yang kedua konsep negara hukum Pancasila adalah asas keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan. Konsep ini terutama menunjukkan rasa solidaritas ataupun gotong royong yang kuat antara pemerintah dengan rakyat.



Ciri yang ketiga adalah asas hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara. Ciri ini tidak mengharapkan adanya pertarungan atau kompetisi yang tidak sehat antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lain (Hadjon,1985:115). Hubungan fungsional ini terdiri atas hubungan horisontal dan hubungan vertikal. Hubungan fungsional yang horisontal terjadi antara 2 (dua) atau lebih kekuasaan yang setara, yang bertumpu pada asas koordinasi. Sementara itu, hubungan fungsional yang vertikal merupakan hubungan yang bersifat hierarkis, yang bertumpu pada asas subsidiaritas.

Melalui penerapan asas koordinasi diharapkan upaya untuk mencapai tujuan pembangunan itu dapat lebih efektif dan efisien. Hal ini selaras dengan pengertian koordinasi itu sendiri, yang menekankan pada unsur kerjasama dan keterpaduan di antara lembaga-lembaga pemerintahan (Syafudin,1993:75-92).

Sekaligus dengan penerapan asas subsidiaritas diharapkan tidak akan terjadi konsentrasi serta monopoli kekuasaan dan kekuatan pada pemerintah pusat, sehingga lembaga-lembaga pemerintahan pada tataran pemerintah daerah maupun pemerintah desa sebagai ujung tombak pelayanan kepada rakyat dapat lebih mampu mengaktualisasikan tugasnya melayani dan melindungi rakyat, khususnya rakyat yang kecil. Hal ini mengingatkan bahwa asas subsidiaritas atau dalam konteks ini lebih tepat disebut sebagai asas desentralisasi itu, menghendaki agar pemerintah pusat atau pemerintah atasan menyerahkan wewenang apa saja yang dapat diusahakan dan dikerjakan oleh jajaran pemerintah bawahan.

Ciri yang keempat adalah asas penyelesaian sengketa secara musyawarah dan perdilan merupakan sarana terakhir. Pandangan ini selaras dengan hakekat asas demokrasi yang secara kultural telah berkembang dengan subur di lingkungan pedesaan Indonesia, tempat sebagian besar rakyat kecil bertempat tinggal.

Faktor ketiga yang melandasi Hukum Administrasi adalah asas efisiensi dan efektivitas yang merupakan karakter instrumental Hukum Administrasi itu sendiri. Kedua istilah ini biasa disatu-nyakan dalam penggunaannya. Hal ini

dapat dimaklumi, mengingat kedua istilah ini berasal dari kata Latin yang sama: *efficere*, yang mengandung arti *menimbulkan, mencapai hasil*. Namun dalam perjalanan sejarah, istilah efisiensi lebih mengandung nuansa proses (berdayaguna, *doelmatigheid*), sedangkan efektivitas mengarah pada nuansa hasil (hasilguna, *doeltreffendheid*). Dengan demikian, suatu usaha dilakukan secara efisien dan efektif berarti usaha itu dijalankan dengan penggunaan waktu, energi, serta sumber daya yang sekecil-kecilnya, untuk mencapai hasil yang sebesar-besarnya. Di sinilah dibutuhkan kerja yang profesional.

Profesionalisme memang mengacu pada faktor cara kerja yang bermutu. Di samping dituntut unsur keahlian, seorang yang profesional juga memiliki rasa percaya diri yang tinggi, tidak takut salah atau dipersalahkan, sebab ia adalah orang yang mempunyai rasa tanggung jawab yang tinggi. Seseorang yang profesional ialah seorang yang konsisten dan setia pada prinsip dan ketentuan serta konsekuen terhadap setiap putusan yang diambilnya (rasionalitas formal). Ia menjiwai serta mencintai pekerjaannya, karena ia menguasai permasalahan. Dengan demikian ia bekerja bukan hanya sekedar mencari sesuap nasi, melainkan juga - dan terutama - selalu mengejar kualitas proses dan hasil kerjanya. Sikap profesional itu muncul pada dirinya, karena ia adalah seorang yang integral. Seorang pribadi yang utuh adalah seorang yang senantiasa berupaya mengarah ke kebenaran serta memiliki moralitas yang tinggi. Ia bukan tidak mampu, melainkan tidak mau berbohong maupun mencuri. Dalam bahasa hukum, seorang profesional pasti seorang yang memiliki kesadaran hukum yang tinggi. Artinya, ia faham dan sadar betul apa yang menjadi haknya, sekaligus apa yang menjadi kewajibannya. Pada gilirannya dalam Hukum Administrasi, profesionalisme menuntut para aparat pemerintah untuk bersikap tidak memihak. Artinya aparat pemerintah tidak diperkenankan memenangkan kepentingan individual salah satu pihak. Apalagi apabila pihak yang bersangkutan itu memiliki sumber daya yang lebih, baik politis, ekonomis, kultural maupun fisik, ataupun sumber-sumber daya yang lain.

Pada gilirannya sikap tidak memihak ini dapat dikategorikan sebagai keadilan itu sendiri, seperti yang diyakini antara lain oleh David Hume (Barry, 1989:282).

1.6. Metoda Penelitian

1.6.1. Sifat Penelitian

Berdasarkan uraian Bruggink (1993:156-162) tentang hakekat teori hukum, maka berdasarkan sifatnya penelitian ini dapatlah dikategorikan sebagai penelitian tentang teori hukum (arti sempit) kontemplatif (*beschouwende rechtstheorie*). Hal ini mengingat pada ciri-ciri penelitian ini. Obyek penelitian ini adalah menyangkut Fungsi Hukum Administrasi yang merupakan gejala umum yang terdapat dalam setiap hukum positif, dengan tujuan yang bersifat teoretikal. Perspektif yang muncul adalah perspektif internal. Artinya, proses penelitian ini akan berjalan melalui relasi inter-subyektif, sesuai dengan teori kebenaran yang hendak diikuti, yaitu teori kebenaran pragmatik. Sementara itu proposisi yang dipergunakan tidak saja terbatas pada proposisi-proposisi informatif ataupun empiris saja, melainkan juga proposisi- proposisi normatif dan evaluatif.

1.6.2. Langkah-Langkah Penelitian

Atas dasar itu, maka jenis metoda yang cocok dengan sifat penelitian ini adalah metoda hermeneutika. Berdasarkan metoda ini, proses penelitian berangkat dari suatu prapemahaman melalui suatu proses lingkaran hermeneutika, mengarah ke suatu pembauran cakrawala (*Horizonverschmelzung*). Konkritnya, penelitian ini berangkat dari fungsi Hukum Administrasi dalam rangka pemecahan masalah kemiskinan, yang solider dengan kaum miskin. Dalam proses pembauran ini, fungsi Hukum Administrasi ini akan dipadukan dengan asas keadilan sosial. Dari sana muncul suatu kesamaan pandang (*shared standpoint*) tentang fungsi Hukum Administrasi dalam upaya hukum memecahkan masalah kemiskinan, khususnya di Indonesia.

Proses penelitian tersebut di atas diawali dengan studi kepustakaan selama kurang lebih dua tahun, sejak bulan Februari 1995 sampai bulan Mei 1997. Proses ini selanjutnya diikuti dengan proses analisis dan penulisan yang berakhir pada bulan November 1997. Proses penelitian ini diakhiri dengan sebuah seminar yang dilakukan di Bandung pada tanggal 17 Desember 1997.

1.6.3. Sistematika Penulisan

Atas dasar sifat penelitian di atas, maka tulisan ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

- a. Setelah Bab Pendahuluan ini, tulisan ini akan menguraikan kajian atas ketiga fungsi Hukum Administrasi dalam pemecahan masalah kemiskinan. Kajian ini akan terdiri atas tiga bab. Dalam Bab 2 akan dikaji fungsi normatif Hukum Administrasi dalam pemecahan masalah kemiskinan. Bab 3 akan mengkaji fungsi instrumental Hukum Administrasi dalam pemecahan masalah kemiskinan. Akhirnya, pengkajian tentang fungsi pengayoman Hukum Administrasi dalam pemecahan masalah kemiskinan akan merupakan materi kajian Bab 4.
- b. Selanjutnya Bab 5 merupakan bagian analisis. Bagian ini akan mengandung uraian tentang fenomena empirik yang dikaitkan dengan ketiga fungsi Hukum Administrasi yang mengandung asas Keadilan Sosial itu. Analisis ini akan bertumpu pada fenomena kasus Kedungombo.
- c. Tulisan ini ditutup dengan suatu penutup, yang terdiri atas kesimpulan dan rekomendasi.