

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SIDOARJO

TENTANG

PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL



**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
HAK INISIATIF DPRD KABUPATEN SIDOARJO
TAHUN 2018**

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	6
1.3 Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	6
1.3.1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik.....	6
1.3.2. Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	7
1.4 Metode Penelitian Naskah Akademik	8
1.4.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian	8
1.4.2. Jenis Bahan Hukum	10
1.4.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	13
1.4.4. Metode Pengolahan Bahan Hukum.....	13
1.4.5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	14
1.4.6. Desain Penelitian Naskah Akademik.....	14
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS.....	17
2.1 Kajian Teoritis.....	17
2.1.1. Teori Negara Kesejahteraan	17
2.1.2. Teori Kesejahteraan Sosial	21
2.1.3. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (MPKS).....	25
2.1.4. Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS).....	28
2.1.5. Teori Kebijakan Publik.....	30
2.1.6. Teori Peraturan Perundang-Undangan	32
2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.....	40
2.3 Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....	44
2.4 Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah.....	47
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	49
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	70
4.1 LandasanFilosofis.....	70
4.2 LandasanSosiologis	71
4.3 LandasanYuridis.....	79
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	82
BAB VI PENUTUP	90
6.1. Kesimpulan.....	90
6.2. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA	92

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah yang diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945. Pada prinsipnya, konstitusi UUD NRI 1945 mencita-citakan Indonesia sebagai negara kesatuan yang desentralistis dan demokratis. Sejak awal para Pendiri Bangsa (*The Founding Fathers*) menyadari bahwa kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan yang terdiri atas ribuan pulau dan tingkat diversitas yang tinggi antar daerah, sehingga tidak realistis untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat sentralistis.

Desentralisasi menjadi pilihan, disamping karena keinginan kuat untuk mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika dan aspirasi daerah, juga karena pemerintahan yang bercorak desentralistis lebih kondusif bagi percepatan pembangunan demokrasi di Indonesia. Dengan meyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka partisipasi masyarakat di daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan akan semakin tinggi. Masyarakat juga akan lebih mudah dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah, sehingga pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat dapat diwujudkan sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi.

Agar pemerintahan daerah mampu melaksanakan otonominya secara optimal, yakni sebagai instrumen menciptakan proses demokratisasi dan instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan di tingkat lokal, maka penting untuk terlebih dahulu memahami secara filosofis elemen-elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu entitas pemerintahan. Secara teoritik, sedikitnya terdapat 7 (tujuh) elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah, yaitu: (1) urusan pemerintahan; (2) kelembagaan; (3) personil; (4) keuangan daerah; (5) perwakilan daerah; (6) pelayanan publik; dan (7) pengawasan.

Berkenaan dengan 'pelayanan publik' sebagai elemen dasar keenam yang membentuk pemerintahan daerah, hasil akhir (*end products*) dari pemerintahan daerah adalah tersedianya '*goods and services*' yang dibutuhkan oleh masyarakat. Secara lebih rinci, '*goods and services*' tersebut dapat dibagi kedalam dua klasifikasi, sesuai dengan hasil akhir yang dihasilkan oleh pemerintahan daerah. *Pertama*, pemerintahan daerah menghasilkan '*public goods*' berupa fasilitas dan infrastruktur untuk masyarakat lokal seperti jalan,

jembatan, irigasi, pasar, gedung sekolah, rumah sakit, terminal, taman, dan lain sebagainya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. *Kedua*, pemerintahan daerah menghasilkan '*public services*' berupa pelayanan yang bersifat pengaturan publik (*public regulations*) seperti menerbitkan Akte Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Izin Mendirikan Bangunan, dan lain sebagainya.

Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mengacu pada ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan daerah dapat diklasifikasikan kedalam dua kategori, yaitu 'urusan pemerintahan wajib' yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan 'urusan pemerintahan pilihan' yang terkait dengan pengembangan sektor unggulan yang potensial tumbuh dan berkembang di daerah tersebut. Kedua pendekatan ini ditujukan untuk mendorong pemerintahan daerah agar melaksanakan urusan pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan karakter daerahnya dalam usaha untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah. Urusan wajib pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 diatur bahwa pemerintahan daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Dengan demikian, dalam rangka mengatur urusan pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menyusun peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing daerah. Peraturan daerah ini merupakan wujud kongkrit dari peran pemerintah di tingkat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Suatu peraturan daerah memiliki beberapa fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:¹

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sebagaimana diamanatkan dalam UUD NRI 1945 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

¹ Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2014, hlm. 21.

- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam Peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian Peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan keharmonisannya dengan Peraturan perundang-undangan lainnya.

Pembangunan di Indonesia yang dilaksanakan secara berkesinambungan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia secara adil dan merata. Hasil dari pembangunan yang dilaksanakan secara bertahap diharapkan dapat mengurangi kesenjangan yang ada di masyarakat baik sosial, ekonomi maupun budaya. Pembangunan yang terencana, terarah dan berkelanjutan dengan baik memerlukan data dan informasi yang akurat serta dapat dipertanggung jawabkan.

Kesejahteraan sosial adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan dan muara agenda pembangunan negara, oleh karena itu UUD NRI 1945 mengamanatkan tanggung jawab pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Pada era otonomi daerah ini, pembangunan kesejahteraan sosial juga menjadi tanggung jawab daerah termasuk didalamnya Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Kabupaten Sidoarjo adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Ibu kotanya adalah Sidoarjo. Kabupaten ini berbatasan dengan Kota Surabaya dan Kabupaten Gresik di utara, Selat Madura di timur, Kabupaten Pasuruan di selatan, serta Kabupaten Mojokerto di barat. Bersama dengan

Gresik. Kabupaten Sidoarjo sebagai salah satu penyangga Ibukota Provinsi Jawa Timur merupakan daerah yang mengalami perkembangan pesat. Keberhasilan ini dicapai karena berbagai potensi yang ada di wilayahnya seperti industri dan perdagangan, pariwisata, serta usaha kecil dan menengah dapat dikemas dengan baik dan terarah. Dengan adanya berbagai potensi daerah serta dukungan sumber daya manusia yang memadai, maka dalam perkembangannya Kabupaten Sidoarjo mampu menjadi salah satu daerah strategis bagi pengembangan perekonomian regional. Kabupaten Sidoarjo terletak antara 112°5' dan 112°9' Bujur Timur dan antara 7°3' dan 7°5' Lintang Selatan.²

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah masalah yang tidak ada habis-habisnya di Negara kita. PMKS merupakan Individu atau kelompok yang memiliki suatu kesulitan dikarenakan adanya gangguan dalam permasalahan sosial sehingga mengakibatkan kurang mampunya dalam melakukan fungsi sosial dan hubungan dengan lingkungannya serta kurang mampu dalam pemenuhan kebutuhan jasmani maupun rohani secara normal. Kategori PMKS sendiri berjumlah 26 macam dengan kriteria-kriteria tertentu berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan Dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial.

Pasal 24 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah; dan Pemerintah daerah termasuk juga Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Pasal 29 UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang menjadi Tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota (termasuk Pemerintah Kabupaten Sidoarjo) untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;
- c. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
- d. memelihara taman makam pahlawan; dan
- e. melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Pasal 30 UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang menjadi Wewenang pemerintah kabupaten/kota (Termasuk Pemerintah Kabupaten Sidoarjo) dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

² https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Sidoarjo, diakses tanggal 10 Oktober 2018

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
- b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;
- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
- d. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
- e. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) Kabupaten Sidoarjo menurut data Statistik oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa timur Tahun 2016 dapat dilihat pada tabel berikut:³

Tabel 1
Data PMKS Kabupaten Sidoarjo Tahun 2016

No.	Kategori PMKS	Jumlah
1	Anak Balita Terlantar	81
2	Anak Terlantar	243
3	Anak yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan / yang Diperlakukan Salah	0
4	Anak Dengan Disabilitas	0
5	Anak Jalanan	145
6	Perempuan Rawan Sosial-Ekonomi	2345
7	Korban Tindak Kekerasan atau yang Diperlakukan Salah	0
8	Lanjut Usia	1292
9	Kelompok Minoritas	0
10	Penyandang Disabilitas dan Ex Penderita Penyakit Kronis	2585
11	Tuna Susila	20
12	Pengemis	125
13	Pemulung	0
14	Gelandangan dan Gelandangan Psikotik	102
15	Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan	40
16	Korban Penyalahgunaan Napza	38
17	Keluarga Fakir Miskin	0
18	Anak Berhadapan dengan Hukum	100
19	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	66
20	Masyarakat Daerah Tertinggal dan Terpencil	0
21	Anak yang Memerlukan Perlindungan Khusus	0
22	Korban Bencana Alam	412
23	Korban Bencana Sosial/ Pengungsian	47
24	Pekerja Migran Bermasalah Sosial	0
25	Orang dengan HIV	437
26	Orang dengan AIDS (ODHA)	1041
27	Korban Trafficking	2
Jumlah		9121

Sumber: Badan Pusat Statisik Pemerintah Jawa Timur 2016

³ https://jatim.bps.go.id/statictable/2017/10/10/650/penyandang-masalah_kesejahteraan-sosial-menurut-kabupaten-kota-2016.html, diakses 1 November 2018

Berdasarkan beberapa potret permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka menjadi penting bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, dan juga perlu adanya penelitian Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Sidoarjo.

1.2. Identifikasi Masalah

Beranjak dari uraian latar belakang permasalahan diatas maka dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dirumuskan beberapa identifikasi permasalahan hukum (*legal issue*) antara lain:

1. Permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo rangka Pendataan, penataan, penyalarsan dan/atau penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial pasca penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial?
2. Mengapa perlu dirumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai dasar pemecahan masalah, sehingga dipandang penting dan menjadi dasar untuk melakukan pembenaran dilakukannya pelibatan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam penyelesaian masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

1.3.1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial antara lain:

- a) Untuk mendiskripsikan, memetakan isu hukum (*legal issue*), mengkaji, dan menganalisis permasalahan apa yang dihadapi dalam rangka pendataan, penataan, penyalarsan dan/penyelenggaraan kesejahteraan sosial pasca penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- b) Untuk mengkaji dan menganalisis dasar urgensitas dirumuskannya Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai dasar pemecahan masalah, sehingga dipandang penting dan menjadi

- dasar untuk melakukan pembenaran dilakukannya pelibatan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam penyelesaian masalah tersebut.
- c) Untuk mengkaji dan menganalisis dasar-dasar pertimbangan atau landasan baik dari aspek filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
 - d) Untuk mengkaji, menganalisis dan menawarkan konsep atas sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

1.3.2. Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

a) Kegunaan Teoritik

Diharapkan penelitian Naskah Akademik ini dapat memiliki manfaat teoritik bagi pengembangan khasanah keilmuan dalam bidang ilmu perundang-undangan dan *legislative drafting*, hukum pemerintahan daerah, hukum administrasi negara, tata kelola dan penataan penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial sejalan dengan kajian peraturan perundang-undangan yang berlaku serta telaah teoritik keilmuan yang dapat dipertanggung jawabkan secara akademik.

b) Kegunaan Praktis

Diharapkan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial secara aplikatif dan praktis adalah sebagai kerangka acuan akademik dan/atau referensi bagi perumusan norma dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik di tingkat eksekutif dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan DPRD Kabupaten Sidoarjo. Sedangkan bagi masyarakat, perguruan tinggi, diharapkan penyusunan Naskah Akademik (NA) menjadi sumber rujukan dan informasi mengenai kebutuhan mendasar serta urgensi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial merupakan bagian dari kebijakan strategis dalam rangka (a) mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah; (b) melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di kabupaten Sidoarjo, termasuk tugas pembantuan; (c) memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;

1.4. Metodologi Penelitian Naskah Akademik

1.4.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto⁴ Penelitian atau riset itu bermakna pencarian, yaitu pencarian jawab mengenai suatu masalah. Maka dengan demikian apa yang disebut metode penelitian itu pada dasarnya akan merupakan metode (atau cara dan/atau prosedur) yang harus ditempuh agar orang bisa menemukan jawab yang boleh dipandang benar (dalam arti *true*, bukan atau tidak selalu dalam arti *right* atau *just*) guna menjawab masalah tertentu itu. Apa yang harus dipandang benar dan bagaimana prosedur yang benar untuk memperoleh kesimpulan yang benar guna menjawab permasalahan hukum secara benar.

Berdasarkan sifatnya penelitian dibedakan atas penelitian dasar dan penelitian terapan. Penelitian dasar bertujuan untuk menemukan suatu konsep baru. Sedangkan penelitian terapan berusaha merumuskan suatu kebijakan. Penelitian ini merupakan penelitian terapan yang berusaha merumuskan suatu kebijakan. Kebijakan yang dihasilkan dari penelitian ini adalah berupa usulan perlunya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Beranjak dari penjelasan di muka maka, metode penelitian secara umum dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan umum ke arah fenomena yang dipilih oleh peneliti untuk diselidiki atau suatu pedoman untuk mengarahkan penelitian. Hakikat penelitian itu pun merupakan suatu penemuan informasi lewat prosedur tertentu atau lewat prosedur yang terstandar secara akademik. Dengan prosedur tertentu itu diharapkan orang lain dapat mengikuti, mengulangi atau menguji kesahihan (*validitas*) dan keterandalan (*reliabilitas* informasi yang diteliti).

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁵ dalam bukunya penelitian hukum, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Lebih lanjut dikatakan dalam melakukan penelitian hukum, langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan isu hukum dibidang peternakan dan kesehatan hewan termasuk juga didalamnya terdiri dari bahan-bahan non hukum;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum (*legal issue*) yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;

⁴Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Masalah*, Jakarta: Elsam dan Huma, hlm 78

⁵Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi ke II)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm 35

- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
- e) Memberikan preskripsi dan/atau rekomendasi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan⁶

Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, menggunakan metode penelitian hukum *Yuridis Normatif (Normative Legal Reserach)*. Untuk mengkaji permasalahan yang ada, maka penggalian bahan hukum sekunder menggunakan beberapa pendekatan yakni:

Pertama *statute approach* (pendekatan perundang-undangan)⁷. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan/atau regulasi pelaksanaan yang bersangkutan paut dengan isu hukum (*legal issue*) di bidang Pemerintahan daerah dan penyelenggaraan kesejahteraan sosial baik dalam skala peraturan hierarki yang lebih tinggi sampai peraturan paling rendah (*lex superior derogat lex inferior*) maupun ranah kebijakan dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.⁸

Kedua, adalah *conceptual approach* (pendekatan konsep), yakni pendekatan melalui prinsip-prinsip dan konsep-konsep yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum dalam optik hukum Pemerintahan daerah sebagai bagian dari analisis untuk merekonstruksi penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Sebagaimana diutarakan oleh Abdulkadir Muhammad⁹ bahwa penelitian hukum adalah kegiatan mengungkapkan kembali konsep hukum¹⁰, bahan hukum, fakta hukum, dan sistem hukum yang telah pernah ada untuk dikembangkan atau diperbaiki atau dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu penelitian hukum juga berupaya menggali, mencari, dan menemukan nilai-nilai baru yang bermanfaat bagi kesejahteraan manusia akibat perkembangan ilmu pengetahuan.

Ketiga, pendekatan lintas disiplin keilmuan yaitu memotret pelaksanaan kesejahteraan sosial di Kabupaten Sidoarjo ditinjau dari perspektif ilmu-ilmu non hukum antara lain dari aspek ilmu politik dan birokrasi pemerintahan khususnya

⁶ Peter Mahmud et.al (2010) Ibid, hlm. 171-172

⁷ Peter Mahmud Marzuki, Loc.cit hlm 93

⁸ Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia. hlm. 313-315, Lihat juga K. Zweigert H. Kotz, *An Intoduction To Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998 hlm 34-44

⁹ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, hlm 37

¹⁰ Dalam penelitian terhadap taraf sinkronisasi baik vertikal maupun horizontal, maka yang diteliti adalah sampai sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi. Hal ini dapat ditinjau secara vertikal, yakni apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan, apabila dilihat dari sudut hirarki perundang-undangan tersebut. Sedang apabila dilakukan penelitian taraf sinkronisasi secara horisontal, maka yang ditinjau adalah perundang-undangan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama.

terkait dengan implementasi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).¹¹

1.4.2. Jenis Bahan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto,¹² ranah dari penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*) mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf harmonisasi dan sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penelusuran bahan hukum dalam pendekatan normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah bahan hukum primer, baik yang berupa perundang-undangan, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Adapun jenis dan sumber bahan hukum dalam penelitian naskah akademik ini mencakup:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari serangkaian peraturan perundang-undangan yang disusun secara sistematis dan hierarkis yang meliputi:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1954 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 16 dan Nomor 17 Tahun 1950 (Republik Indonesia Dahulu) tentang Pembentukan Kota-kota Besar dan Kota-kota Kecil di Jawa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 551);
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143);
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3796);

¹¹ Keterlibatan ilmu-ilmu non-hukum dibahas lebih khusus, maka pendekatan sosial budaya, biologi dan ekonomi pada pengelolaan sumberdaya alam implikasinya pada pembentukan hukum baru, merupakan bidang-bidang ilmu yang paling banyak dibahas. Pendekatan sosial budaya sebagai bagian konsep pembangunan telah diuraikan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam tulisannya yang membahas masalah hukum dan masyarakat yang pada pokoknya membagi masalah ini atas (1) arti dan fungsi hukum dalam masyarakat; (2) hukum sebagai kaidah sosial; (3) hukum dan kekuasaan; (4) hukum dan nilai-nilai sosial; hakekat pembangunan sebagai perubahan sikap dan sifat-sifat manusia dan (5) hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat. Selanjutnya, Otto Sumarwoto, sebagai ahli ekologi membahas keterkaitan dan kesaling tergantungan ekonomi dan lingkungan dalam konsep pembangunan. dikutip dari Otto Sumarwoto, 1997, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Jembatan, Cetakan Ketiga, hlm 105

¹² Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm. 50-51.

5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235) sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 237, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5946);
7. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456);
8. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
9. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
11. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
12. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256);
13. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5571);
14. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

- 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
15. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5871);
 16. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 144, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 4451);
 17. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
 18. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
 19. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat bagi Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5677);
 20. Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia;
 21. Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial;
 22. Peraturan Menteri Sosial Nomor 22 Tahun 2014 tentang Standar Rehabilitasi Sosial dengan Pendekatan Profesi Pekerjaan Sosial;
 23. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
 24. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Jawa Timur (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2004 Nomor 4 Seri E);
 25. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2013 Nomor 13 Seri D);
 26. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pengumpulan Sumbangan di Provinsi Jawa Timur (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2010 Nomor 1 Seri E);

b) Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku literatur yang relevan dengan topik Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial antara lain makalah, dokumen kajian pemetaan organisasi perangkat daerah, dokumen kajian analisis jabatan, prosiding, jurnal, laporan hasil penelitian sebelumnya, dan *position paper* yang relevan dengan topik pengaturan. Disamping itu bahan hukum sekunder juga terdiri hasil wawancara dan/atau pelaksanaan rapat *Focus Group Discussion (FGD)* dengan *stakeholder* terkait antara lain Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

c) Bahan Hukum Tersier

Adapun bahan hukum tersier bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Bahasa Inggris dan Kamus Hukum.

1.4.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian naskah akademik ini meliputi:

- a) Bahan Hukum Primer dikumpulkan dengan cara pertama inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik pengaturan yaitu penataan dan pembentukan perangkat daerah. Inventarisasi dimaksud ditindak lanjuti melalui analisis yang dituangkan dalam matriks peraturan perundang-undangan. Kedua, studi kepustakaan dilakukan beberapa Perpustakaan antara lain PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Ketiga, penelusuran informasi melalui internet.
- b) Bahan Hukum Sekunder dan tersier dikumpulkan dengan cara pertama, wawancara, observasi, dan *Focus Group Discussion (FGD)*. Kedua, dokumentasi yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menganalisis obyek-obyek pengaturan data dan/atau bahan hukum yang relevan.
- c) Bahan Hukum tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan.

1.4.4. Metode Pengolahan Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

- a) Tabulasi, yaitu menginventarisasi peraturan perundang-undangan dalam bentuk matriks dengan mencantumkan relevansi pasal-pasal perundang-undangan secara hierarkis dan sistematis khususnya norma hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- b) Analisis, yaitu menguraikan secara detail informasi yang diperoleh secara deskriptif melalui wawancara dengan *stakeholder* terkait .

- c) Perumusan norma-norma ke dalam Rancangan Peraturan Daerah secara sistematis sebagaimana yang termaktub di dalam (a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001¹³ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (b) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199); dan (c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);

1.4.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Untuk mencapai tujuan dari adanya penelitian yang ditetapkan dalam uraian bab satu, maka teknik analisis yang digunakan deskriptif kualitatif¹³ dan analisis isi (*content analysis*). Analisis deskriptif adalah suatu kajian terhadap data yang diperoleh baik dari sumber primer maupun sumber sekunder untuk memperoleh informasi yang diperlukan yang dikaitkan dengan tujuan penelitian. Sedangkan untuk analisis isi (*content analysis*) adalah analisis yang dilakukan terhadap dokumen hukum perundang-undangan untuk memperoleh informasi yang tersirat dalam usaha mencari dasar hukum pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

1.4.6. Desain Penelitian Naskah Akademik

Desain riset merupakan kerangka kerja yang secara detil merinci prosedur yang diperlukan untuk memperoleh informasi guna menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian dan menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk pengambilan keputusan. Desain penelitian disebut juga rencana penelitian. Rencana merupakan suatu kehendak atau keputusan yang dilakukan oleh seseorang. Rencana bisa juga berarti sebuah usulan (proposal) yang rinci untuk melakukan atau mencapai sesuatu. Adapun penelitian adalah pengamatan secara sistematis dan kajian atas bahan dan sumber sesuatu untuk membangun fakta dan kesimpulan. Jadi yang dimaksud dengan rencana penelitian adalah sebuah keputusan untuk mengamati atau mengkaji suatu bahan atau sumber secara sistematis.¹⁴

Desain penelitian berfungsi sebagai pedoman penelitian. Oleh karena itu sebuah desain penelitian harus dibuat secara rinci, jelas dan bersifat operasional, agar benar-benar berfungsi sebagai penuntun. Penyusunan desain

¹³ Bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah diperoleh dan disusun sistematis, kemudian ditarik kesimpulan. Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berpikir deduktif, yaitu dengan cara berpikir yang mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus.

¹⁴ Burhan Ashofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm 10-12.

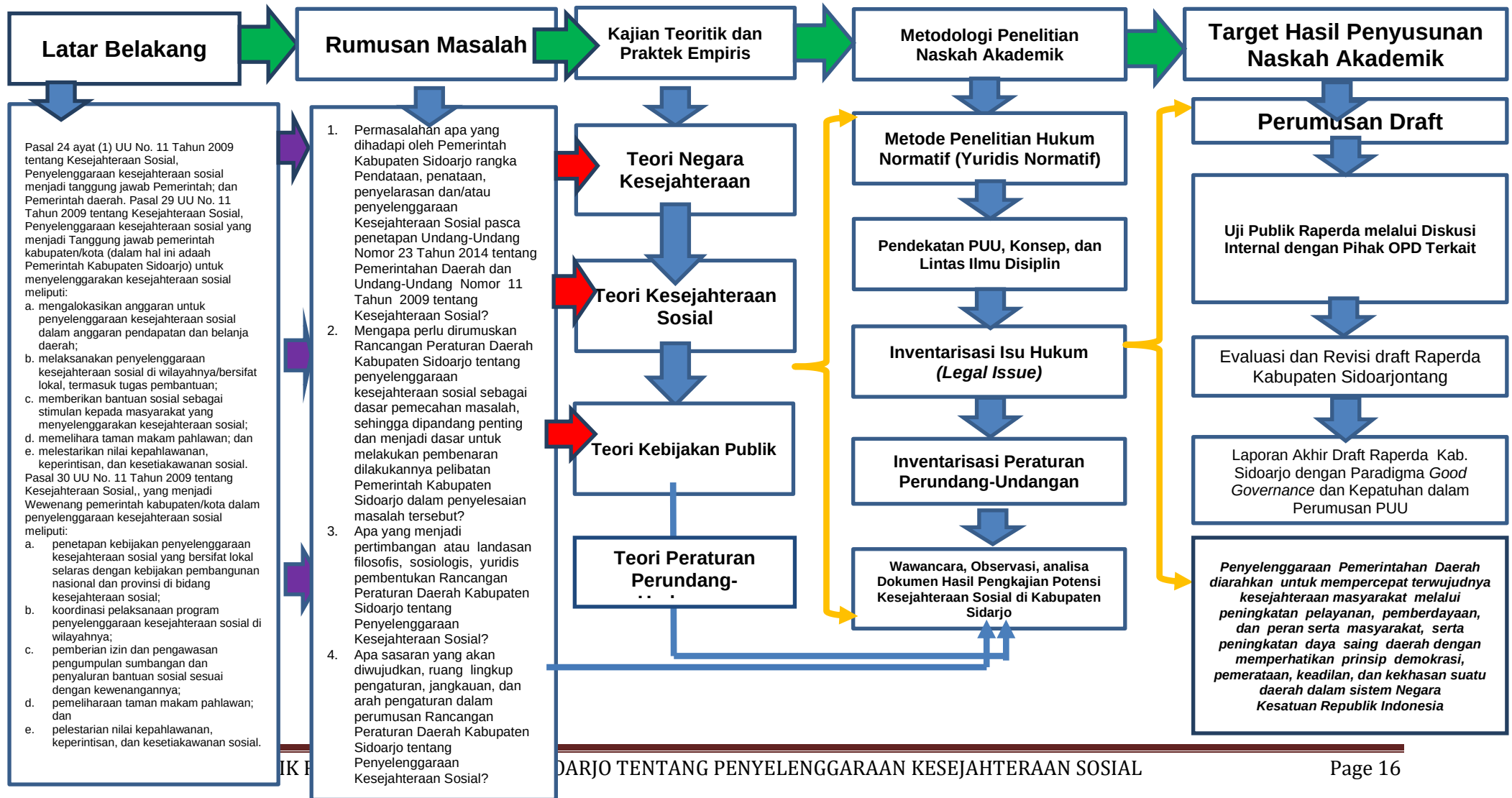
yang bersifat rinci tidak berarti sama sekali tidak boleh diperbaiki dan dikembangkan. Dalam kenyataannya apabila terdapat kekeliruan, selama penelitian berlangsung, maka mungkin saja dilakukan perubahan dan perbaikan. Namun harus disadari oleh setiap peneliti terapan, bahwa semakin sedikit perbaikan dan perubahan yang dilakukan, selama penelitian berlangsung berarti desain telah disusun secara baik dan benar.¹⁵

Berdasarkan pemahaman diatas maka dapat disimpulkan bahwa hukum itu selalu ada hubungannya dengan manusia dalam arti ada hukum karena ada manusia yang hidup bermasyarakat dan sebaliknya ada manusia yang hidup bermasyarakat pasti ada hukum. Jadi desain penelitian hukum merupakan suatu rancangan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, selain itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan terhadap permasalahan-permasalahan dalam gejala yang bersangkutan.

Berdasarkan pada penjelasan diatas maka untuk mempermudah penulis dalam menganalisis permasalahan hukum terkait dengan perumusan norma hukum dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, berikut ini di ilustrasikan desain riset melalui skema sebagaimana berikut ini:

¹⁵ Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 42-43.

Bagan 1:
Desain Penelitian Naskah Akademik Raperda Kabupaten Sidoarjo
tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial



BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

2.1 Kajian Teoritis

2.1.1. Teori Negara Kesejahteraan

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama.

Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai tugas: (a) mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonis yang membahayakan; dan (b) mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.¹⁶

Sebenarnya gagasan tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) bukanlah suatu gagasan yang baru. Ide tentang Negara Kesejahteraan (*welfare state*) sudah lahir sejak sekitar abad ke-18. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) of *the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 48

bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak negara kesejahteraan” (*father of welfare states*).¹⁷

Negara kesejahteraan menurut Husodo adalah suatu negara di mana pemerintahan negara dianggap bertanggungjawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.¹⁸ Spicker berpendapat bahwa negara kesejahteraan dapat diartikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya.¹⁹

Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai 4 (empat) pilar utamanya, yaitu : 1) *social citizenship* (pengakuan terhadap hak-hak sosial yang melekat pada tiap-tiap warganegara); 2) *full democracy* (demokrasi yang menyeluruh); 3) *modern industrial relation systems* (relasi sistem sosial-ekonomi berbasis industri modern); serta 4) *rights to education and the expansion of modern mass education systems* (hak untuk mendapatkan pendidikan dengan perluasan sistem pendidikan modern secara massif.) Keempat pilar tersebut harus diupayakan terdapat dalam negara kesejahteraan karena negara wajib memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya yang berdasarkan atas basis kewarganegaraan dan bukan atas dasar kinerja atau kelas sosial.²⁰

Goodin mengatakan bahwa negara kesejahteraan sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada publik, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*). Konsep kesejahteraan juga terkait erat dengan kebijakan sosial-ekonomi yang berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Beberapa bidang yang paling mendesak untuk diperhatikan dalam kebijakan kesejahteraan adalah masalah pendidikan, kesehatan dan penyediaan lapangan kerja.

Welfare state menurut Black's Law Dictionary adalah “*A nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as*

¹⁷ Edi Suharto. *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*. Makalah, disampaikan dalam Seminar yang bertajuk “Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia” dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta, 25 Juli 2006.

¹⁸ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. xv

¹⁹ Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 50

²⁰ Triwibowo dan Bahagijo, *Op. Cit*, hlm. 9

unemployment compensation, old-age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf".²¹ (Suatu pemerintahan Negara disebut sebagai Negara kesejahteraan apabila pemerintahan Negara itu melakukan berbagai program asuransi sosial seperti ganti rugi untuk pengangguran, tunjangan hari tua, tunjangan keluarga, bantuan makanan dan memberikan bantuan bagi orang buta dan tuli).

Konsep negara kesejahteraan ini juga sesuai dengan tujuan dari didirikannya negara Indonesia sebagaimana yang termaktu di dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alenia ke-4 yang berbunyi "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan **untuk memajukan kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....."

Selanjutnya Barr mengidentifikasi beberapa hal penting ketika kita bicara mengenai peran negara kesejahteraan. Beberapa hal itu adalah:²²

1) bahwa sumber kesejahteraan masyarakat tidak hanya berasal dari negara.

Sumber kesejahteraan masyarakat bisa berasal dari:

- a) Kesejahteraan masyarakat dapat mengalir lewat gaji atau pemasukan (*income*) dari tempat di mana ia bekerja. Gaji yang layak dan aturan pekerjaan yang manusiawi dapat membawa warga pada kehidupan yang sejahtera. Selain itu, adanya jaminan ketika mereka menghadapi masa sulit, seperti sakit atau di-PHK juga menjadi ukuran penting bagi kesejahteraan masyarakat;
- b) Adanya kemampuan untuk menyisihkan sebagian dari pendapatannya juga menjadi ukuran kesejahteraan warga negara. Kemampuan itu dimungkinkan bila mereka sudah mendapatkan gaji yang lebih dari cukup. Bagaimana mungkin mereka dapat menabung atau membuat asuransi secara pribadi ketika gaji yang mereka terima sangat jauh dari cukup. Karenanya, kelayakan gaji menjadi pengandaian bagi inisiatif untuk menyisihkan sebagian dari penghasilannya;
- c) Selain itu, sumber kesejahteraan juga bisa datang dari donasi warga yang lebih mampu secara sukarela. Pemberian sukarela ini memang tidak hanya dalam bentuk uang. Ia bisa saja diberikan dalam bentuk penjualan barang di bawah harga pasar atau memberikan tambahan waktu libur kepada para pekerja; dan

²¹ Bryan A Ganner ed, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul, Minn: West Group, 1999), hlm. 1588

²² Henry T. Simarmata, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*, (Jakarta: PSIK Universitas Paramadina.Simarmata, 2008), hlm. 19-20

- d) Sementara peran negara bagi perwujudan kesejahteraan datang lewat kebijakan pemberian uang tunai atau dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*).
- 2) Hal yang patut diperhatikan dalam sistem negara kesejahteraan adalah bahwa cara penyampaian (*modes of delivery*) sumber daya kesejahteraan juga beragam. Menurutnya, penyampaian manfaat kesejahteraan itu, misalnya, bisa dilakukan dengan cara memberikan pelayanan gratis (seperti pelayanan kesehatan tanpa biaya) atau memberikan uang lewat peringanan pajak, dan sebagainya.

Berkenaan dengan modelnya, setidaknya terdapat tiga model utama tentang Negara Kesejahteraan. Ketiga model utama ini dapat dijabarkan secara sederhana, sebagai berikut:²³

- 1) Model Liberal atau Residual (*Anglo-Saxon*) dengan ciri-ciri meliputi:
 - a) Dukungan sosial yang *means-tested*, atau terbatas, atau bersyarat, dan lebih berupa jaring pengaman;
 - b) Upaya negara yang lebih besar dipusatkan pada upaya menciptakan skema pembiayaan supaya warga negara dapat berpartisipasi (kembali) dalam arus besar ketenagakerjaan; dan
 - c) Secara sekaligus, pengembangan industri dan perdagangan dikembangkan terlebih dahulu (*precursory*) untuk menciptakan akses atas barang dan jasa, serta daya beli yang berkelanjutan. Contoh negara penganut model ini adalah: Amerika Serikat, Kaanada, dan Australia.
- 2) Model Konservatif (Korporatis, *Continental Europe*) dengan ciri-ciri meliputi:
 - a) Negara mengusahakan skema kesejahteraan yang dikelola oleh negara;
 - b) Dalam produksi dan pengorganisasian, negara bukan satu-satunya pelaksana, melainkan juga kolaborasi warga negara/pekerja dengan sektor swasta, dan juga pajak negara yang dikaitkan dengan tunjangan tertentu;
 - c) Namun demikian, pajak dapat dikatakan tetap tinggi, yang ini terkait dengan pembiayaan secara meluas kebutuhan-kebutuhan warga negara, termasuk hal-hal yang tidak dapat dibiayai dengan kolaborasi warga negara/pekerja dan sektor swasta; dan
 - d) Arah dari skema kesejahteraan terutama membiayai kondisi-kondisi dimana warga negara "sakit" baik secara sosial (pengangguran, cacat, tua, dan sebagainya) maupun secara fisik (soal kesehatan), sehingga seringkali model ini disebut model proteksi sosial. Contoh negara penganut model ini adalah: Austria, Perancis, Jerman, dan Italia.
- 3) Model Sosial-Demokratis (*Redistributif-Institusional*) dengan ciri-ciri meliputi:
 - a) Satu skema pajak dipakai untuk membiayai keseluruhan pembiayaan skema kesejahteraan;

²³ *Ibid*, hlm. 31-33

- b) Skema kesejahteraan ini mencakup layanan yang menyeluruh dengan standar setinggi-tingginya, dan akses yang semudah-mudahnya (*universal coverage*), warga negara dianggap mempunyai hak atas pengaturan skema kesejahteraan (prinsip *equity*); dan
- c) Kebijakan negara diarahkan pada integrasi industri dan perdagangan dengan skema-skema kesejahteraan itu. Contoh negara penganut model ini adalah negara-negara: Skandinavia, seperti: Swedia dan Norwegia.

Sedangkan, Esping-Andersen membagi tipologi negara kesejahteraan kedalam tiga bentuk, yakni:²⁴

- 1) *Residual welfare state*, yang meliputi negara seperti Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat, dengan basis rezim kesejahteraan liberal dan dicirikan dengan jaminan sosial yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk mengurus pelayanan publik;
- 2) *Universal Welfare State*, yang meliputi negara seperti Denmark, Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Belanda, dengan basis rezim kesejahteraan dmokrat dab dicirikan dngan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat dekomodifikasi yang ekstenfif; dan
- 3) *Social Insurance Welfare State*, yang meliputi negara seperti Australia, Belgia, Perancis, Jerman, Italia, dan Spanyol dengan basis rezim kesejahteraan konservatif dan dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasok kesejahteraan.

Berdasarkan beberapa teori yang tentang negera kesejahteraan yang dikemukakan para ahli tersebut di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa negara kesejahteraan atau *welfare state* merupakan bentuk negara di mana pemerintahan negara memiliki tanggungjawab yang besar untuk memberikan perlindungan kepada setiap warga negaranya dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat secara umum.

2.1.2. Teori Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU No 11 Tahun 2009 pasal 1 dan 2).

Kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan

²⁴ Triwibowo dan Bahagijo, *Op. Cit*, hlm. 14

cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan..

Kesejahteraan menurut Badan Pusat Statistik (2007) adalah suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup. Status kesejahteraan dapat diukur berdasarkan proporsi pengeluaran rumah tangga. Rumah tangga dapat dikategorikan sejahtera apabila proporsi pengeluaran untuk kebutuhan pokok sebanding atau lebih rendah dari proporsi pengeluaran untuk kebutuhan bukan pokok. Sebaliknya rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk kebutuhan pokok lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran untuk kebutuhan bukan pokok, dapat dikategorikan sebagai rumah tangga dengan status kesejahteraan yang masih rendah.

Kesejahteraan adalah sebuah tata kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diikuti dengan rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman diri, rumah tangga serta masyarakat lahir dan batin yang memungkinkan setiap warga negara dapat melakukan usaha pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri, rumah tangga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi.

Arthur Dunham mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas; pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan, penyembuhan dan pencegahan.

Pendapat lain tentang kesejahteraan sosial diungkapkan pula oleh Friedlander bahwa: (*"Social welfare is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community"*) Yaitu bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok agar mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan petani selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat.

Kesejahteraan sosial bisa dipandang sebagai ilmu dan didisiplin akademis. Dalam hubungan ini, kesejahteraan sosial adalah studi tentang lembaga-lembaga, program-program, personel, dan kebijakan-kebijakan yang memusatkan pada pemberian pelayanan-pelayanan sosial kepada individu-individu, kelompok-kelompok, dan masyarakat-masyarakat. Ilmu kesejahteraan sosial berupaya mengembangkan basis pengetahuannya untuk mengidentifikasi masalah sosial, penyebabnya dan strategi penanggulangannya.

Konsep kesejahteraan sosial sebagai suatu program yang terorganisir dan sistematis yang dilengkapi dengan segala macam keterampilan ilmiah, merupakan sebuah konsep yang relative baru berkembang. Kesejahteraan sosial memiliki arti kepada keadaan yang baik dan banyak orang yang menamainya sebagai kegiatan amal. Di amerika serikat kesejahteraan sosial juga diartikan sebagai bantuan publik yang dilakukan oleh pemerintah bagi keluarga miskin. Para pakar ilmu sosial mendefinisikan kesejahteraan sosial dengan tinggi rendahnya tingkat hidup masyarakat.

Kesejahteraan sosial menurut Rukminto, Kesejahteraan sosial adalah: Suatu ilmu terapan yang mengkaji dan mengembangkan kerangka pemikiran serta metodologi yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas hidup (kondisi) masyarakat antara lain melalui pengelolaan masalah sosial; pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat, dan pemaksimalan kesempatan anggota masyarakat untuk berkembang. Pengertian di atas menyatakan bahwa kesejahteraan sosial dimanfaatkan untuk meningkatkan sebuah kualitas hidup melalui sebuah pengelolaan masalah sosial untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat sehingga masyarakat terdorong dan bisa mencapai keadaan kehidupan yang lebih baik lagi.

Merujuk kepada Undang-Undang No.11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial adalah Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melakukan fungsi sosialnya". Adanya pemenuhan kebutuhan oleh masyarakat baik itu materil, spiritual, dan sosial sehingga akan mendorong masyarakat menuju ke arah kualitas hidup yang lebih baik dan mencapai fungsi sosialnya. Dalam hal ini peran dari tanggung jawab pemerintah dalam peningkatan kualitas kehidupan warga masyarakatnya harus ditingkatkan.

Ilmu kesejahteraan sosial merupakan kelanjutan dan sebuah penyempurnaan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh Karena itu latar belakang sejarah dari ilmu kesejahteraan sosial pada titik awal masihlah sama dengan pekerjaan sosial.

Adapun definisi pekerjaan sosial menurut *Internasional Federation of Social Workers* (IFSW) (2000) adalah: *The social worker profession promotes*

social change, problem solving in human relationships and the empowerment and liberation of people to enhance well-being. Utilizing theories of human behavior and social systems, social work intervenes at the points where people interact with the environments. Principles of human rights and social justice are fundamental to social work. Profesi pekerjaan sosial mendorong agar terciptanya perubahan sosial, membantu dalam pemecahan masalah pada relasi manusia, serta memberdayakan dan membebaskan manusia untuk mencapai derajat suatu kehidupan yang lebih baik. Upaya yang dilakukan tersebut dilakukan dengan menggunakan teori-teori perilaku manusia dan sistem sosial. Pekerjaan sosial mengintervensi ketika seseorang sedang berinteraksi dengan lingkungannya. Sedangkan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan keadilan sosial merupakan hal yang sangat penting bagi pekerja sosial.

Pekerjaan sosial adanya kegiatan pemberian pelayanan sosial agar individu mampu menjalankan fungsi sosialnya di masyarakat sebagai biasanya. Senada dengan apa yang diungkapkan oleh Zastrow yang mengatakan definisi pekerjaan sosial adalah : Pekerjaan sosial adalah aktivitas profesional untuk menolong individu, kelompok, dan masyarakat dalam meningkatkan atau memperbaiki kapasitas mereka agar berfungsi sosial dan menciptakan kondisi-kondisi masyarakat yang kondusif untuk mencapai tujuan tersebut.

Berdasarkan definisi tersebut, permasalahan dalam bidang pekerjaan sosial erat kaitannya dengan masalah sosial yang dihadapi baik oleh individu, kelompok dan juga masyarakat. Peran pekerja sosial mampu mengatasi semua bentuk permasalahan dan fenomena sosial tersebut dengan melihat prinsip-prinsip hak asasi manusia dan keadilan sosial serta mampu memperbaiki kualitas hidup dan mampu mengembalikan fungsi sosialnya kembali di masyarakat.

Pekerjaan sosial memiliki metode-metode yang dapat digunakan bersama-sama dan dapat saling melengkapi dalam proses penyelesaian. Dalam permasalahan perilaku remaja ini pekerja sosial dapat menggunakan metode utama pekerjaan sosial yaitu Social Case Work, dan Social Group Work.

1. Bimbingan Sosial Perseorangan (*Social Case Work*), menurut Friendlander yaitu cara menolong seseorang dalam konsultasi untuk memperbaiki hubungan sosialnya dan penyesuaian sosialnya sehingga memungkinkan mencapai kehidupan yang memuaskan dan bermanfaat.
2. Bimbingan Sosial Kelompok (*Social Group Work*), yaitu suatu metode untuk bekerja menghadapi orang-orang dalam suatu kelompok, guna meningkatkan kemampuan untuk melaksanakan fungsi sosial serta pencapaian tujuan yang dianggap baik.

Melalui bimbingan sosial persorangan, pekerja sosial akan lebih efektif untuk memahami dan mengerti tentang klien yang memiliki potensi dan masalah. Pekerja sosial dapat mengeksplorasi keunikan dan keunggulan serta masalah

yang sedang dihadapi klien untuk menyelesaikan suatu masalah secara lebih efektif dan dijamin kerahasiaannya. Melalui bimbingan sosial kelompok, pekerja sosial dapat menggunakan kelompok sebagai media intervensi secara efektif dalam membentuk kepribadian klien, mengetahui minat dan bakat klien, masalah yang dihadapi klien melalui pendekatan kelompok sebagai media dalam melakukan intervensi keterampilan dan keahlian pekerja sosial secara efektif dan komprehensif.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui ciri-ciri pokok bimbingan sosial masyarakat sebagai berikut :

1. Istilah bimbingan sosial masyarakat diartikan baik sebagai proses maupun sebagai bidang praktek.
2. Proses pengorganisasian suatu masyarakat dapat merupakan bagian dari pekerjaan sosial, tapi juga dapat merupakan kegiatan diluar pekerjaan sosial.
3. Proses bimbingan organisasi masyarakat dapat dilaksanakan oleh organisasi sebagai fungsi primer dan sebagai fungsi sekunder.
4. Proses bimbingan organisasi masyarakat tidak hanya dapat dilaksanakan pada tingkat desa ketetanggaan, tapi juga pada tingkat daerah propinsi dan nasional.
5. Bahwa lembaga-lembaga yang melaksanakan bimbingan sosial masyarakat sebagai fungsi primernya tidak memberikan bantuan atau pelayanan kepada klien secara langsung.

2.1.3. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disebut PMKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar

Saat ini terdapat 26 jenis PMKS dengan kriteria-kriteria tertentu berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan Dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Dan Potensi Dan Sumber Kesejahteraan Sosial, sebagai berikut:

1. **Anak balita telantar** adalah seorang anak berusia 5 (lima) tahun ke bawah yang ditelantarkan orang tuanya dan/atau berada di dalam keluarga tidak mampu oleh orang tua/keluarga yang tidak memberikan pengasuhan, perawatan, pembinaan dan perlindungan bagi anak sehingga hak-hak dasarnya semakin tidak terpenuhi serta anak dieksploitasi untuk tujuan tertentu.

2. Anak terlantar adalah seorang anak berusia 6 (enam) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun, meliputi anak yang mengalami perlakuan salah dan ditelantarkan oleh orang tua/keluarga atau anak kehilangan hak asuh dari orang tua/keluarga.
3. Anak yang berhadapan dengan hukum adalah orang yang telah berumur 12 (dua belas) tahun tetapi belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun, meliputi anak yang disangka, didakwa, atau dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana dan anak yang menjadi korban tindak pidana atau yang melihat dan/atau mendengar sendiri terjadinya suatu tindak pidana.
4. Anak jalanan adalah anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.
5. Anak dengan Kedisabilitasan (ADK) adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun yang mempunyai kelainan fisik atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmani, rohani maupun sosialnya secara layak, yang terdiri dari anak dengan disabilitas fisik, anak dengan disabilitas mental dan anak dengan disabilitas fisik dan mental.
6. Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah adalah anak yang terancam secara fisik dan nonfisik karena tindak kekerasan, diperlakukan salah atau tidak semestinya dalam lingkungan keluarga atau lingkungan sosial terdekatnya, sehingga tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani, rohani maupun sosial.
7. Anak yang memerlukan perlindungan khusus adalah anak yang berusia 6 (enam) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun dalam situasi darurat, dari kelompok minoritas dan terisolasi, dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, diperdagangkan, menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), korban penculikan, penjualan, perdagangan, korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, yang menyandang disabilitas, dan korban perlakuan salah dan penelantaran.
8. Lanjut usia telantar adalah seseorang yang berusia 60 (enam puluh) tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya.
9. Penyandang disabilitas adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama dimana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan hal ini dapat mengalami partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.

10. Tuna Susila adalah seseorang yang melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian diluar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi atau jasa.
11. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.
12. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.
13. Pemulung adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan cara memungut dan mengumpulkan barang-barang bekas yang berada di berbagai tempat pemukiman pendudukan, pertokoan dan/atau pasar-pasar yang bermaksud untuk didaur ulang atau dijual kembali, sehingga memiliki nilai ekonomis.
14. Kelompok Minoritas adalah kelompok yang mengalami gangguan keberfungsian sosialnya akibat diskriminasi dan marginalisasi yang diterimanya sehingga karena keterbatasannya menyebabkan dirinya rentan mengalami masalah sosial, seperti gay, waria, dan lesbian.
15. Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP) adalah seseorang yang telah selesai menjalani masa pidananya sesuai dengan keputusan pengadilan dan mengalami hambatan untuk menyesuaikan diri kembali dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendapat kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan atau melaksanakan kehidupannya secara normal.
16. Orang dengan HIV/AIDS (ODHA) adalah seseorang yang telah dinyatakan terinfeksi HIV/AIDS dan membutuhkan pelayanan sosial, perawatan kesehatan, dukungan dan pengobatan untuk mencapai kualitas hidup yang optimal.
17. Korban Penyalahgunaan NAPZA adalah seseorang yang menggunakan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya diluar pengobatan atau tanpa sepengetahuan dokter yang berwenang.
18. Korban trafficking adalah seseorang yang mengalami penderitaan psikis, mental, fisik, seksual, ekonomi dan/atau sosial yang diakibatkan tindak pidana perdagangan orang.
19. Korban tindak kekerasan adalah orang baik individu, keluarga, kelompok maupun kesatuan masyarakat tertentu yang mengalami tindak kekerasan, baik sebagai akibat perlakuan salah, eksploitasi, diskriminasi, bentuk-bentuk kekerasan lainnya ataupun dengan membiarkan orang berada dalam situasi berbahaya sehingga menyebabkan fungsi sosialnya terganggu.

20. Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS) adalah pekerja migran internal dan lintas negara yang mengalami masalah sosial, baik dalam bentuk tindak kekerasan, penelantaran, mengalami musibah (faktor alam dan sosial) maupun mengalami disharmoni sosial karena ketidakmampuan menyesuaikan diri di negara tempat bekerja sehingga mengakibatkan fungsi sosialnya terganggu.
21. Korban bencana alam adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor terganggu fungsi sosialnya.
22. Korban bencana sosial adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.
23. Perempuan rawan sosial ekonomi adalah seorang perempuan dewasa menikah, belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.
24. Fakir Miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.
25. Keluarga bermasalah sosial psikologis adalah keluarga yang hubungan antar anggota keluarganya terutama antara suami-istri, orang tua dengan anak kurang serasi, sehingga tugas-tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar.
26. Komunitas Adat Terpencil adalah kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial ekonomi, maupun politik.

2.1.4. Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS)

Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disebut PSKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang dapat berperan serta untuk menjaga, menciptakan, mendukung, dan memperkuat penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Saat ini terdapat 12 jenis PSKS sebagai berikut :

1. Pekerja Sosial Profesional adalah seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial, dan kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui

pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktek pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial.

2. Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) adalah warga masyarakat yang atas dasar rasa kesadaran dan tanggung jawab sosial serta didorong oleh rasa kebersamaan, kekeluargaan dan kesetiakawanan sosial secara sukarela mengabdikan diri di bidang kesejahteraan sosial.
3. Taruna Siaga Bencana (Tagana) adalah seorang relawan yang berasal dari masyarakat yang memiliki kepedulian dan aktif dalam penanggulangan bencana.
4. Lembaga Kesejahteraan Sosial selanjutnya disebut LKS adalah organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.
5. Karang Taruna adalah Organisasi sosial kemasyarakatan sebagai wadah dan sarana pengembangan setiap anggota masyarakat yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan tanggung jawab sosial dari, oleh dan untuk masyarakat terutama generasi muda di wilayah desa/kelurahan terutama bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial.
6. Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga selanjutnya disebut (LK3) adalah Suatu Lembaga/Organisasi yang memberikan pelayanan konseling, konsultasi, pemberian/penyebarluasan informasi, penjangkauan, advokasi dan pemberdayaan bagi keluarga secara profesional, termasuk merujuk sasaran ke lembaga pelayanan lain yang benar-benar mampu memecahkan masalahnya secara lebih intensif.
7. Keluarga pioner adalah keluarga yang mampu mengatasi masalahnya dengan cara-cara efektif dan bisa dijadikan panutan bagi keluarga lainnya.
8. Wahana Kesejahteraan Sosial Keluarga Berbasis Masyarakat yang selanjutnya disebut (WKSBM) adalah Sistem kerjasama antar keberangkatan pelayanan sosial di akar rumput yang terdiri atas usaha kelompok, lembaga maupun jaringan pendukungnya.
9. Wanita pemimpin kesejahteraan sosial adalah wanita yang mampu menggerakkan dan memotivasi penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungannya.
10. Penyuluh Sosial :
 - a. Penyuluh Sosial Fungsional adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mempunyai jabatan ruang lingkup, tugas, tanggung jawab, wewenang, untuk melaksanakan kegiatan penyuluhan bidang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
 - b. Penyuluh Sosial Masyarakat adalah tokoh masyarakat (baik dari tokoh agama, tokoh adat, tokoh wanita, tokoh pemuda) yang diberi tugas,

tanggung jawab wewenang dan hak oleh pejabat yang berwenang bidang kesejahteraan sosial (pusat dan daerah) untuk melakukan kegiatan penyuluhan bidang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

11. Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan yang selanjutnya disebut TKSM adalah Tenaga inti pengendali kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di kecamatan.
12. Dunia usaha adalah organisasi yang bergerak di bidang usaha, industri atau produkbarang atau jasa serta Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, serta/atau wirausahawan beserta jaringannya yang peduli dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai wujud tanggung jawab sosial.

2.1.5. Teori Kebijakan Publik

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino²⁵ mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy²⁶ mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno²⁷ dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

²⁵ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), hlm. 7

²⁶ Muhammad Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014), hlm. 17

²⁷ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Med Press, 2007), hlm. 18

Menurut William Dunn,²⁸ perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah. Budi Winarno²⁹, menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk di pilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

Tjokroamidjojo mengatakan bahwa *folicy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*).³⁰

Studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan) permasalahan publik. Permasalahan publik merupakan fundamen besar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat dan sesuai. Perumusan masalah menurut William Dunn³¹, akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang berseberangan/bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru. Formulasi kebijakan akan berkaitan dengan beberapa hal yaitu cara bagaimana suatu masalah, terutama masalah publik memperoleh perhatian dari para pembuat kebijakan, cara bagaimana merumuskan usulan-usulan untuk menganggapi masalah tertentu yang timbul, cara bagaimana memilih salah satu alternatif untuk mengatasi masalah publik.

Menurut Anderson, perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.³² Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, pengenalan masalah.³³ Proses perumusan kebijakan meliputi tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan sejumlah informasi selengkap mungkin
- b. Merumuskan berbagai alternatif dengan berbagai kelebihan dan kelemahannya
- c. Menggalang kesatuan pendapat dan koalisi diantara berbagai individu
- d. Mendiskusikan, melakukan tawar-menawar dan kompromi untuk menghasilkan suatu kesepakatan. Formulasi yang dikemukakan oleh Islamy yaitu membagi proses formulasi kebijakan kedalam tahap perumusan usulan kebijakan,

²⁸William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm 132

²⁹ Budi Winarno, *Op Cit.*, hlm. 29

³⁰ Muhammad Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014), hlm. 24.

³¹ William Dunn, *Op Cit.*, hlm 26

³² Budi Winarno, *Op Cit.*, hlm. 93.

³³ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 29.

penilaian kebijakan. Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan

Riant Nugroho menjelaskan bahwa pada saat ini pemerintah Indonesia mencoba mengembangkan model perumusan kebijakan yang ideal. Proses perumusan kebijakan secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut:³⁴

1. Munculnya Isu Kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat dan atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah.
2. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk tim perumus kebijakan, yang terdiri atas pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik.
3. Setelah terbentuk rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum public
4. Draf-1 didiskusikan dan diverifikasi dalam *focused group discussion* yang melibatkan dinas atau instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.
5. Tim perumus merumuskan draf 2 yang merupakan draf final dari kebijakan.
6. Draf final ini kemudian diserahkan oleh pejabat berwenang, atau untuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi.

Perumusan atau formulasi kebijakan dapat dikatakan merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan publik manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, maka hasil kebijakan yang diperformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi kebijakan itu akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplemetable*).³⁵

2.1.6. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kajian teoritik-akademik ilmu perundang-undangan tidak akan pernah terlepas dari aspek politik yang berjalan secara beriringan dengan aspek hukum dalam bingkai politik hukum ketatanegaraan. Menurut Mahfud MD,³⁶ politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan

³⁴ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: PT Gramedia, 2006), hlm. 433

³⁵ Yanto Kadji, *Kebijakan Publik*, Modul Perkuliahan dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik Pada Program S3/DR PPS UNM Kerjasama dengan PPS UNG, 2008, hlm. 11

³⁶ Moh, Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT, RajaGrafindo Persada, hlm 1

pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.

Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. L. J. Van Apeldorn berpendapat politik hukum sebagai politik perundang-undangan yang artinya politik hukum tersebut ialah menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Dari pendapat kedua ahli hukum tersebut dapat kita sarikan bahwa politik hukum merupakan sebuah kebijakan tentang hukum yang akan di terapkan maupun penggantian hukum yang sudah diterapkan dengan menetapkan tujuan dan isi dari pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan.

Penjabaran di atas dipertegas oleh pendapat yang diutarakan oleh Satjipto Rahardjo, menurut pendapat Satjipto Rahardjo³⁷ mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada, 2) cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut, 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah, 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Menurut Bagir Manan menyatakan bahwa politik hukum tidak lain adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.³⁸ Secara internal, menurut Bagir Manan, ada tiga lingkup utama politik hukum,yaitu :

- a) Politik pembentukan hukum;
- b) Politik mengenai isi (asas dan kaidah) hukum; dan
- c) Politik penegakan hukum.

Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan,pembaruan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum seperti itu mencakup:

- a) Kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan;
- b) Kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan

³⁷ Ibid.hlm 10

³⁸Bagir Manan,1996, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*,makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996, hlm 2

c) Kebijakanaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

Politik mengenai isi hukum adalah kebijakanaksanaan agar asas dan kaidah hukum :

- a) Memenuhi unsur filosofis, yuridis dan sosiologis;
- b) Mencerminkan kebijakanaksanaan di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan hankam;
- c) Mencerminkan tujuan dan fungsi hukum tertentu yang hendak dicapai;
- d) Mencerminkan kehendak mencapai cita-cita berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain.

Lebih lanjut menurut Jimly Asshidiqie³⁹ bahwa, pembangunan nasional Indonesia dalam arti pembangunan hukum nasional mencakup komponen pembangunan *structural-institutional*, komponen pembangunan *cultural-behavioral*, dan pembangunan hukum *instrumental* yang menyangkut materi hukum nasional. Ketiga komponen pembangunan hukum tersebut berlaku, baik dalam kerangka fungsi-fungsi legislasi, administrasi, maupun fungsi judicial. Dalam ketiga fungsi itu, masing-masing terkait adanya institusi-institusi hukum, adanya unsur subjek hukum pendukungnya, dan instrumen normatif yang mengaturnya.

Dalam arti yang lebih sempit, instrumen peraturan perundang-undangan itu sendiri terkait pula dengan kegiatan pembuatannya (*law making*), kegiatan pemyarakatannya (*law promulgation and law socialisation*), dan kegiatan penegakannya (*law enforcement*) yang di dalamnya juga terkait dengan elemen institusionalnya, elemen manusianya, dan elemen-elemen proseduralnya. Untuk menunjang keseluruhan fungsi dan aktifitas terkait dengan hukum itu diperlukan (a) makro desain kebijakan pembangunan hukum nasional yang menyeluruh, dan (b) pusat administrasi informasi hukum yang terpadu yang mencakup informasi berkenaan dengan peraturan (*regelen*), penetapan administrasi negara (*beschikkingen*), dan putusan-putusan peradilan (*vonis*), serta putusan-putusan penyelesaian sengketa lain, seperti arbitrase dan '*despute desolution*' lainnya. Sistem informasi terpadu tersebut diharapkan dapat pula mencakup kebutuhan baik untuk tingkat pusat maupun sampai ke tingkat daerah.⁴⁰

³⁹ Lihat dalam Jimly, Asshidiqie, Negara Hukum Indonesia Ibid, hlm 16-18

⁴⁰ Jimly Asshidiqie mengutarakan bahwa dari segi lain (proses kegiatannya), sistem hukum nasional itu juga meliputi fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan:

a. Pembuatan hukum (*law making*), yaitu menyangkut kegiatan-kegiatan penelitian, perencanaan, pengkajian, perancangan, pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan menjadi peraturan resmi,

b. Pengadministrasian hukum (*the administration of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengadministrasian dalam arti sempit berupa penomoran, penerbitan, pengumuman, dan pendokumentasian ataupun dalam arti luas mencakup pelaksanaan atau penerapan hukum dalam praktek penyelenggaraan negara. Dalam pengertiannya yang sempit, misalnya, dapat dipertanyakan sejauhmana produk-produk peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pejabat administrasi negara, dan vonis-vonis hakim mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah-daerah di seluruh Indonesia telah terdokumentasikan dengan baik, tentu masih menjadi tanya tanya besar,

Berpangkal dari konteks politik hukum perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas menunjukkan bahwa perjalanan pengaturan perundang-undangan di Indonesia mengalami dinamisasi dan pasang surut dalam kerangka implementasi di masyarakat. Dalam aspek sejarah dinamisasi sebagaimana dimaksud nampak pada kelahiran TAP MPRS No XX/MPRS/1966 yang di revisi dengan TAP MPR No III/MPR/2000 dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, problematika perundang-undangan diakomodir di dalam UU No 10 Tahun 2004 maupun UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Secara jelas hierarki perundang-undangan yang terdapat pada masing-masing produk hukum adalah sebagai berikut ini:

Tabel 2
Perbandingan Tata Urutan Perundang-Undangan
Dalam Sistem Hukum di Indonesia

TAP MPRS No XX/MPRS/1966	TAP MPR No III/MPR/2000	UU No 10 Tahun 2004	UU No 12 Tahun 2011
1. UUD 2. TAP MPR/S 3. UU/Perppu 4. PP 5. Keppres 6. Peraturan Pelaksana lainnya	1. UUD 2. TAP MPR/S 3. UU 4. Perppu 5. PP 6. Perda	1. UUD 2. UU/Perppu 3. PP 4. Perpes 5. Perda terdiri dari: a) Perda Provinsi b) Perda Kabupaten/Kota c) Perdes	1. UUD NRI Tahun 1945 2. Ketetapan MPR 3. UU/Perppu 4. Perpres 5. Perda Provinsi dan 6. Perda Kabupaten/Kota Ketentuan Pasal 8 Ayat (1) menyebutkan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

c. Pemasyarakatan hukum (*the socialization and promulgation of law*), yaitu menyangkut kegiatan penyebarluasan dan pemasyarakatan informasi peraturan perundang-undangan, Meskipun dalam ilmu hukum dikenal adanya teori fiktie yang menentukan bahwa pada saat suatu peraturan diundangkan maka pada waktu yang bersamaan semua orang sudah dianggap tahu hukum, Padahal dalam kenyataannya, apalagi di lingkungan negara sebesar dan seberagam dengan tingkat perkembangan yang tidak merata seperti Indonesia, teori fiktie itu hanyalah teori hayalan, Untuk mengatasi kelemahannya itulah diperlukan langkah-langkah bersengaja untuk memasyarakatkan segala peraturan perundang-undangan dengan sungguh-sungguh,

d. Penegakan hukum (*the enforcement of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengawasan terhadap penyimpangan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, penghakiman, dan pemidanaan atau penetapan vonis oleh hakim, serta kegiatan eksekusi putusan, dan kegiatan pemasyarakatan kembali (resosialisasi),

			Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat
--	--	--	--

Sumber: UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Mengacu pada tabel diatas tentunya setiap produk perundang-undangan yang lahir tidak terlepas dari kewenangan konstitusional yang diamanatkan di dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya sesuai dengan yurisdiksi dan teritorial. Adapun kewenangan sebagaimana dimaksud mencakup wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (i) fungsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi judikatif atau judicial.⁴¹ Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ judikatif adalah birokrasi aparaturnya penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Semua organ harus dihubungkan dengan hierarkinya masing-masing mulai dari yang tertinggi hingga terendah, yaitu terkait dengan aparaturnya tingkat pusat, tingkat Provinsi, dan tingkat Kabupaten/Kota. Keseluruhan elemen,

⁴¹Montesquieu, The Spirit of the laws, Translated by Thomas Nugent, (London: G, Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67, dikutip dari Jimly Asshidiqie, 2007, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Makalah disampaikan untuk Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007, hlm 8

komponen, hierarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Mengacu pada konteks tersebut maka salah satu elemen dalam sistem hukum nasional adalah kaidah aturan.

Kaidah-kaidah peraturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang hanya dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum dalam sebuah sistem hukum nasional jika validitasnya dapat dilacak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada konstitusi.⁴² Tata hukum, sebagai personifikasi negara, merupakan suatu hierarki peraturan perundang-undangan yang memiliki level berbeda. Kesatuan peraturan perundang-undangan ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.⁴³

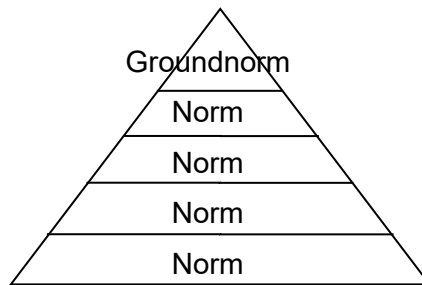
Peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai suatu tata hukum nasional juga disusun secara hierarkis. Hubungan hierarkis tersebut terjalin secara utuh dan berpuncak pada konstitusi yang dalam negara hukum dikenal sebagai prinsip supremasi konstitusi. Berdasarkan kerangka teoritik diatas maka dalam sistem norma yang dinamik (*Nomodynamics*) Hans Kelsen mengajarkan bahwa suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi. Hans kelsen menamakan sebuah norma yang tertinggi tersebut yaitu *Grundnorm*. Sedangkan menurut Hans Nawiasky Di dalam teori *Von Stufenbau der Rechtsordnung* mengatakan bahwa norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staasfundamental norm* atau dikenal dengan istilah norma *fundamental* negara⁴⁴. Kedua tokoh tersebut mengembangkan pemahaman tentang hierarki norma dalam bentuk piramida atau dikenal dengan teori Piramida. Untuk mempermudah pemahan kedua teori tersebut dapat digambarkan sebagaimana berikut ini:

⁴²Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961), hlm 115 dan 123-124, dikutip dari Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 8,

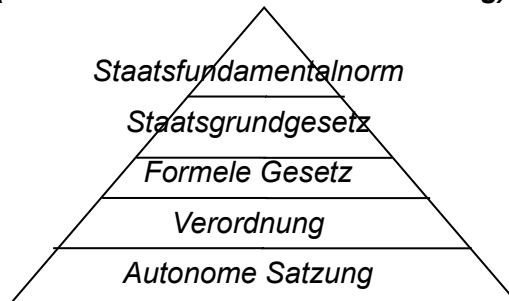
⁴³Ibid., hal 124, Beberapa penulis menyatakan bahwa teori hirarki norma ini dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis teori terlebih dahulu dibanding Hans Kelsen, yang disebut Jelić dengan "stairwell structure of legal order", Teori Merkl ini adalah tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum, Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lain atau tindakan, Pembuatan hirarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah, Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi, Lihat Zoran Jelić, A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law, *Journal Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, Vol, 1 No, 2, 1998, hal 149, Bandingkan dengan Ian Stewart, *The Critical Legal Science of Hans Kelsen*, *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990, hal 283, Dikutip dari Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 8.

⁴⁴Attamimi dalam Satya Arinanto, 1997, *Proses Perumasan Dasar Negara Pancasila (Studi Tentang Kedudukan Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Tentang Polemic Mengenai Hari Lahir dan Penggali Pancasila dalam Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara)*, Jakarta:PPS-FH UI, Tidak Diterbitkan, hlm 14

Bagan 2
Pendapat Hans Kelsen (*Stufentheorie*)



Bagan 3
Pendapat Hans Nawiasky (*Von Stufenbau der Rechtsordnung*)



Berdasarkan uraian di atas maka secara kontekstual dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga azas mendasar. Adapun tiga azas sebagaimana dimaksud antara lain *azas lex superior derogate lex inferior*, *lex specialist derogate lex generalis*, *lex posterior derogat lex priori*. Berdasarkan studi ilmu hukum tiga azas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahami konstruksi hukum perundang-undangan di Indonesia. secara detail dapat dijelaskan bahwa:⁴⁵

- a. Azas *Lex Superior derogate lex inferior*, Peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- b. Azas *Lex Specialist derogate lex generalis*, Peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- c. Azas *Lex Posterior derogate lex priori*, Peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama.

Mengacu ketiga prinsip (azas) di atas maka dalam sistem perundang-undangan di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari pemahaman dan pemaknaan tentang sistem hukum nasional yang perlu diperluas sehingga mencakup pengertian yang lebih menyeluruh. Sistem hukum dalam lingkup ilmu perundang-undangan sangat berkaitan erat dengan cabang kekuasaan dalam suatu negara.

⁴⁵PP OTODA, 2011, *Rekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bidang Legislasi (Studi di Provinsi Papua dan Papua Barat)*, Bekerjasama PP OTODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI, hlm 140

Dari segi cabang kekuasaannya, sistem hukum di bidang perundang-undangan mencakup:⁴⁶

- a. Kekuasaan legislatif (*legislative power*), yaitu cabang kekuasaan yang menentukan arah kebijakan pemerintahan dan menetapkan peraturan perundang-undangan pada tingkatan tertentu, yaitu biasanya dalam bentuk Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang.
- b. Kekuasaan eksekutif (*executive branch*), yaitu cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi pemerintahan dan melaksanakan arahan-arahan yang ditentukan oleh atau berdasarkan UUD dan UU;
- c. Kekuasaan yudikatif atau yudisial (*judiciary*), yaitu cabang kekuasaan yang menguji materi peraturan dan menilai pelaksanaan undang-undang serta mengadili perkara-perkara pelanggaran hukum pada umumnya.

Mengacu pada cabang-cabang kekuasaan negara sebagaimana dimaksud di atas maka sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami perubahan pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dengan mendasarkan pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, maka Undang-Undang sebagaimana dimaksud menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasiskan “hierarki struktural” yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hierarki struktural menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun pada sisi lain, Undang-Undang ini juga mengakui “hierarki fungsional” artinya berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural.⁴⁷

Menurut Yuliandri⁴⁸ pada kondisi perubahan hierarki peraturan perundang-undangan tentu akan berimplikasi pada penataan struktur peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan, serta berlakunya prinsip-prinsip dalam pemberlakuan hierarki. Hal demikian disebabkan oleh⁴⁹: *Pertama*, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan atau dasar yuridis yang jelas; *Kedua*, Tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan

⁴⁶Jimly Asshidiqie, Ibid, hlm 17

⁴⁷Rahadi Zakaria, 2011, *Politik Hukum Perubahan Hierarkhi Peraturan Perundang-Undang dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Makalah disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema “Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”, Malang: FH-UB, hlm 3

⁴⁸Yuliandri, 2011, *Problematika Tertib Hukum dalam Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undang*, Makalah disampaikan Seminar Nasional dengan Tema, Tertib Hukum Indonesia Pasca UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Malang 4 Oktober 2011, Malang: FH-UB hlm 7

⁴⁹Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Jakarta: IND-HILL,CO, hlm 21-23

landasan atau dasar yuridis pembentukan. Hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi dapat dijadikan landasan dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk; *Ketiga*, ada prinsip bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah, dengan berbagai variasi prinsip *lex posterior derogate priori* dan *lex specialis derogate lex generali*, serta *lex superior derogat legi inferiori*.

2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

2.2.1. Pengertian dan Peranan Asas Hukum

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.⁵⁰

Lebih lanjut, beberapa pakar memberikan pengertian asas hukum, seperti Paul Scholten yang memberikan pengertian asas hukum sebagai berikut :⁵¹

“Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya dimana ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.

Kemudian Satjipto Rahardjo, mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai basic truth atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Dengan demikian, asas hukum menjadi semacam sumber untuk menghidupi tata hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.⁵² Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologis tertib hukum.⁵³

Smits, memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu : Pertama, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar; Kedua, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk

⁵⁰Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 5.2 Istilah asas dan prinsip seringkali digunakan secara bergantian. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “prinsip” diartikan sebagai dasar atau asas.

⁵¹J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 119-120.

⁵²Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988, tanpa halaman.

⁵³R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht*, Groningen, 1980, hlm. 63.

mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi ketiga, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.⁵⁴

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rechtmatig*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

Berdasarkan uraian diatas, maka asas-asas hukum menjadi pedoman dalam pemberlakuan suatu hukum atau aturan, sehingga hukum menjadi lebih terarah dan tepat sasaran.

2.2.2. Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan

Berdasarkan kajian teoritik diatas, maka dalam kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial digunakan beberapa azas mendasar sebagai kerangka paradigmatis produk hukum daerah yang partisipatif dan memenuhi kaedah peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas, yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat. Dalam hal ini penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial memiliki tujuan yang jelas yaitu :
 - a) Memberikan landasan hukum bagi aparatur pemerintahan daerah dan masyarakat atas pengaturan tentang kesejahteraan sosial;
 - b) Memberikan pendataan dan penataan yang optimal dan profesional dalam rangka pengaturan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

⁵⁴J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995, hlm. 68-69.

- nilai kearifan lokal dan budaya, kaedah sosial, norma kesusilaan dan keagamaan;
- c) Memberikan arah kebijakan dan pengaturan pemerintah daerah dalam menunjang terciptanya *good governance* bagi penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
 - d) Menjamin terselenggaranya penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang mengedepankan transparansi dan partisipatif.
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat , yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang. Dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan salah satu urusan pemerintahan daerah dalam skala kabupaten.
- 3) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam penyusunan Naskah Akademik dan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial ini disusun dengan memperhatikan kaedah-kaedah penyusunan norma yang dirancang secara hierarkis dan sistematis termasuk kebaruan norma peraturan perundang-undangan.
- 4) Asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Bahwa penyusunan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial mengacu pada kerangka filosofis dan sosiologis sebagai berikut :
- a) bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk memperoleh dan mencapai taraf kesejahteraan sosial;
 - b) bahwa untuk mewujudkan adanya jaminan kesejahteraan sosial terutama terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mempunyai kewajiban untuk mengatur penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Penyusunan Naskah Akademik dan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan dan uji publik yang memang sejatinya Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo dan/atau masyarakat berkeinginan untuk mencapai suatu Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang efektif, responsif dan transparan.
- 6) Asas kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Raperda Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial ini dirancang secara objektif dari berbagai aspek sehingga perumusannya disesuaikan dengan kebutuhan mendasar dalam wilayah Kabupaten Sidoarjo.
- 7) Asas keterbukaan, bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Beranjak dari desain makro asas-asas perancangan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diuraikan diatas, maka penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dirumuskan sebagaimana berikut ini :

- 1) Asas kemanfaatan asas kesetiakawanan” adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dilandasi oleh kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan dengan empati dan kasih sayang (*Tat Twam Asi*).
- 2) Asas keadilan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban
- 3) Asas kemanfaatana dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus memberi manfaat bagi peningkatan kualitas hidup warga negara.

- 4) Asas keterpaduan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus mengintegrasikan berbagai komponen yang terkait sehingga dapat berjalan secara terkoordinir dan sinergis.
- 5) Asas kemitraan adalah dalam menangani masalah kesejahteraan sosial diperlukan kemitraan antara Pemerintah dan masyarakat, Pemerintah sebagai penanggung jawab dan masyarakat sebagai mitra Pemerintah dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial dan peningkatan kesejahteraan sosial.
- 6) Asas keterbukaan” adalah memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- 7) Asas akuntabilitas” adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Asas partisipasi adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus melibatkan seluruh komponen masyarakat.
- 9) Asas profesionalitas adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial kepada masyarakat agar dilandasi dengan profesionalisme sesuai dengan lingkup tugasnya dan dilaksanakan seoptimal mungkin.
- 10) Asas keberlanjutan” adalah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara berkesinambungan, sehingga tercapai kemandirian.

2.3 Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat

Pembangunan Nasional merupakan cerminan dari kehendak yang terus menerus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila. Ginanjar Kartasasmita⁵⁵ mengatakan bahwa "Pembangunan Nasional adalah paradigma pembangunan yang terbangun atas pengalaman Pancasila yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan, dan pedomannya".

Tiga hal utama dalam pembangunan suatu bangsa yang berperan sebagai masukan dalam produksi pendapatan nasional, yakni: 1) sumber daya manusia; 2) Teknologi; dan 3) dana. Umumnya negara-negara berkembang

⁵⁵ Muhammad Hudori, dkk, *Jendela Pembangunan Daerah Prioritas Pembangunan Nasional Dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*. Edisi 5 Mei-5 Juni 2016. Jakarta, hlm. 5-6

memiliki laju pertumbuhan penduduk lebih tinggi sementara laju ekonominya lebih rendah dari negara-negara maju (Purwanto, 2006:1).⁵⁶

Ini yang menyebabkan perbedaan pembangunan nasional antara negara-negara maju dan berkembang dalam berbagai sektor kehidupan. Sukses tidaknya pembangunan nasional suatu negara dapat terlihat salah satunya dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mana kualitas sumber daya manusia yang dilihat melalui pendidikan, kesehatan, dan angka harapan hidup merupakan indikatornya. Selain dampak positif, pembangunan nasional juga memiliki dampak negatif yang sulit dihindari. Gelandangan dan pengemis (Gepeng) merupakan salah satu dampak negatif dari pembangunan yang belum merata yang kemudian menyebabkan arus migrasi desa ke kota.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Pusat Data dan Informasi (Pusdatin Kementerian Sosial, tercatat pada tahun 2008 jumlah gelandangan mencapai 25.169 orang dan jumlah pengemis mencapai 35.057 orang. Data yang dikutip memang masih perlu ditanyakan kevaliditasannya, mengingat pendataan pada kelompok ini relatif sulit karena mobilitas mereka yang tinggi. Sementara itu, berdasarkan data pada tahun 2010, tercatat jumlah gelandangan mencapai 25.662 orang, jumlah pengemis mencapai 175.478 orang.

Alternatif untuk mengurangi adanya gepeng di beberapa daerah dapat dilakukan dengan diusahakannya kesejahteraan sosial bagi gepeng dengan memenuhi kebutuhan material, spiritual, dan warga sosial gepeng agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri. Upaya mengembangkan diri manusia dapat dilakukan salah satunya adalah dengan jalur pendidikan baik formal, nonformal maupun informal.

Masalah sosial dimasyarakat seperti keberadaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kabupaten Sidoarjo perlu penanganan secara *multi dimensional*, baik dari segi kesehatan, hukum, sosial dan ekonomi. Begitu juga tantangan yang dihadapi kedepan dalam penanganan PMKS masih cukup besar. Maka dari itu Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sidoarjo meminta dukungan dari semua pihak agar jangkauan pelayanan kepada PMKS menjadi lebih baik dan berkualitas. Seperti halnya dukungan dana, penyediaan sarana dan prasarana yang memadai serta partisipasi dari seluruh masyarakat Kabupaten Sidoarjo maupun dari pihak swasta.

Permasalahan pembangunan di bidang kesejahteraan sosial tidak akan tuntas sama sekali selama manusia ada di bumi dan melakukan interaksi sosial. Namun kita dapat menekan timbulnya masalah-masalah sosial yang baru sehingga permasalahan tersebut tidak bertambah banyak. Permasalahan kesejahteraan sosial masyarakat di Kabupaten Sidoarjo semakin hari semakin

⁵⁶ Nurtanio Agus Purwanto, "Kontribusi Pendidikan Bagi Pembangunan Ekonomi Negara". *Jurnal Manajemen Pendidikan*. No. 02. 2006, hlm. 1

kompleks dan untuk mengatasinya diperlukan dukungan sarana dan prasarana yang lebih memadai dengan penyediaan Liponsos di bekas gedung SMAN 2 Sidoarjo yang berada di Kelurahan Sidokare itu. Liponsos berfungsi sebagai tempat pembinaan keterampilan dan peningkatan pengetahuan serta kemampuan para PMKS.

Kepala Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (Dinsosnaker) Kabupaten Sidoarjo, Sumarbowo mengatakan bahwa keberadaan Liponsos yang telah beroperasi bulan Februari 2012 kemarin bisa diketahui oleh masyarakat secara luas. Keberadaan Liponsos yang merupakan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinsosnaker Kabupaten Sidoarjo sebagai bentuk kepedulian Pemkab Sidoarjo terhadap keberadaan PMKS.⁵⁷ Sosialisasi ini dimaksudkan juga agar masyarakat tahu bahwa Pemkab Sidoarjo sungguh-sungguh peduli dalam menangani PMKS yang ada di Sidoarjo. Dengan kegiatan ini diharapkan lembaga maupun instansi terkait dapat saling berkoordinasi dalam menangani PMKS yang ada di wilayah Kabupaten Sidoarjo. Liponsos Sidoarjo yang menempati bekas gedung SMAN 2 Sidoarjo tersebut merupakan tempat penampungan sementara bagi para PMKS dan diprioritaskan kepada Lansia, anak jalanan, gelandang pengemis, fakir miskin serta wanita tuna susila.

Pembangunan Liponsos Sidoarjo yang baru harus bisa terealisasi. Karena penanganan masalah sosial di Kab Sidoarjo menjadi RPJMD Bupati Sidoarjo periode 2016-2021 itu. Apalagi sebenarnya keberadaan Liponsos Sidoarjo saat ini yang berada di Kel Sidokare tersebut, sudah dilakukan MoU antara Bupati Saiful Ilah dengan Dirjen Dikti Kemendikbud, sekitar tahun 2013 lalu, untuk dipakai Kampus Akakom (Akademi Komunitas Negeri) Sidoarjo, sebuah akademi yang bisa dimanfaatkan lulusan SMK untuk melanjutkan studinya.

Saat ini Akakom itu sudah menempati sebagian kecil ruangan bagian depan Liponsos Sidoarjo itu. Sementara pada saat belajar sore hari, pendidikan tingkat D3 ini menempati ruang di SMAKN 1 Buduran SMAKN 3 Buduran. Diharapkan sebelum Gedung Liponsos Sidoarjo yang berada di Jl Kutuk Barat Gang Sekolahan Nomor 1, Kel Sidokare, Kec Sidoarjo itu, nanti diambil alih untuk belajar Akakom, kalau bisa Pemkab Sidoarjo sudah membangun Liponsos yang baru.

Menurut Yusuf, sebenarnya pihak Bappeda Sidoarjo sudah melakukan survey lokasi baru untuk pembangunan Liponsos baru itu. Diantaranya di wilayah Desa Pilang, Kec Wonoayu dan di wilayah jalan lingkar timur. Tapi sampai sekarang belum ada kabar. Yusuf mengaku, pihaknya manut saja dengan rencana pembangunan Liponsos baru ini. Menurutnya lebih cepat akan lebih baik. Agar pelayanan pada para PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan

⁵⁷ <http://www.beritasidoarjo.com/?p=2519>, diakses 10 Oktober 2018

Sosial) yang tinggal disana bisa representatif dan lebih maksimal. Karena diakui Liponsos yang dimiliki Sidoarjo itu bangunannya bekas Gedung SMAN 2 Sidoarjo. Mantan Staf Ahli Bupati Sidoarjo ini juga menjelaskan, kini jumlah PMKS yang ditangani di Liponsos Sidoarjo jumlahnya ada 75 orang. Jumlah itu diakui belum sampai overload disana. Jenis PMKS yang ditangani diantaranya ada Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ), Gelandangan, pengemis, wanita tuna susila dan anak jalanan. Untuk sementara yang paling banyak kita tangani disana adalah para ODGJ.⁵⁸

2.4 Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Pemkab Sidoarjo tahun 2017 kembali mendapatkan hasil opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Predikat murni oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dengan Predikat WTP tahun 2017 itu, Kabupaten Sidoarjo termasuk berhasil mempertahankan status opini WTP selama lima tahun berturut-turut.

Laporan tersebut diserahkan Plt Kepala BPK Perwakilan Jawa Timur, Ayub Amali kepada Wakil Bupati Sidoarjo, Nur Ahmad Syaifuddin yang mewakili Bupati Saiful Ilah yang berhalangan hadir. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang diterima masing-masing daerah dapat mendorong dan memotivasi untuk terus memperbaiki pertanggungjawaban pelaksanaan APBD ke depan.

Isma Yatun menjelaskan, opini ini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran laporan keuangan daerah untuk mewujudkan penyelenggaraan keuangan yang akuntabel. Paling tidak ada 5 indikator yang menjadi penilaian BPK, Standar Pengendalian Internal (SPI), kesesuaian laporan dengan standar akuntansi pemerintah, kecukupan pengungkapan atau penyampain informasi, kepatuhan pada peraturan perundang-undangan dan yang terakhir, tingkat kewajaran pada laporan keuangan.⁵⁹ Dengan laporan keuangan mendapatkan nilai WTP, maka Pemerintah Kabupaten Sidoarjo harus lebih memperhatikan kondisi sosial dan meningkatkan kesejahteraan di Kabupaten Sidoarjo.

Dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah sesungguhnya bukan hanya memberi kesempatan kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk membangun wilayah dan masyarakatnya secara mandiri dari segi finansial dan politik. Tetapi, yang tak kalah penting adalah bagaimana menumbuhkan kepekaan elit politik, para perencana pembangunan,

⁵⁸ <http://harianbhirawa.com/2018/03/kabupaten-sidoarjo-butuh-liponsos-yang-representatif/>, diakses 10 Oktober 2018

⁵⁹ <http://surabaya.bpk.go.id/?p=21732>, diakses 10 Oktober 2018

dan dinas yang ada agar makin sensitif terhadap permasalahan sosial di tingkat lokal, dan kemudian segera menanganinya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat, khususnya warga masyarakat yang termasuk dalam kelompok Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

Berdasarkan kajian teoritik dan praktek empiris sebagaimana telah diuraikan diatas, maka pada bab ini akan dikupas aspek relevansi dan keterkaitan peraturan perundang-undangan sebagai acuan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Adapun aspek peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 3
Analisis Peraturan Perundang-Undangan terkait dengan
Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

NO	Jenis Peraturan Perundang-Undangan	Pasal (Bunyi Pasal)	Analisis Hukum
1	UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 18 Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang	Ketentuan tersebut merupakan suatu dasar yuridis mengenai perubahan sistem pemerintahan daerah yang semula berasal dari sistem sentralisasi ke arah desentralisasi yang melahirkan Otonomi daerah di Indonesia
		Pasal 18 ayat (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat	Otonomi daerah di Indonesia memberikan kewenangan yang besar kepada daerah dalam rangka untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, kecuali urusan yang menjadi kewenangan pusat

		Pasal 18 ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan	Otonomi daerah di Indonesia memberikan kewenangan yang besar kepada daerah dalam rangka untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, kecuali urusan yang menjadi kewenangan pusat
2	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1954 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 16 dan Nomor 17 Tahun		Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 merupakan dasar yuridis dalam pembentukan daerah di wilayah Jawa Timur, tidak terkecuali menjadi dasar yuridis pembentukan wilayah Kabupaten Sidoarjo

	1950 (Republik Indonesia Dahulu) tentang Pembentukan Kota-kota Besar dan Kota-kota Kecil di Jawa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 551);		
3	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143);	Pasal 2 (1) Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun di dalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar. (2) Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa, untuk menjadi warganegara yang baik dan berguna.	Ini adalah dasar yuridis anak berhak mendapatkan kesejahteraan, baik oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah wajib memberikan perlindungan hukum terhadap anak dan pemenuhan terhadap hak anak.

		(3) Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan, baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan. (4) Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar.	
4	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3796)	Pasal 5 (1) Lanjut usia mempunyai hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sebagai penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia diberikan (2) hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang meliputi: - pelayanan keagamaan dan mental spiritual; - pelayanan kesehatan; - pelayanan kesempatan kerja; - pelayanan pendidikan dan pelatihan; - kemudahan dalam	Ini sebagai dasar yuridis mengenai hak lansia (lanjut usia) yang harus dipenuhi dan diperhatikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap lansia

		penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum. f. kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum; g. perlindungan sosial; h. bantuan sosial. (3) Bagi lanjut usia tidak potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kecuali huruf "c", huruf "d", dan huruf "h". (4) Bagi lanjut usia potensial mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kecuali huruf "g".	
5	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)	Pasal 3 (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian	Ini merupakan dasar yuridis perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, bahwa setiap rang berhak untuk mendapatkan hak-haknya tanpa terkecuali

		hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum. (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.	
		Pasal 4 Hak. untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.	Setiap orang berhak mendapat perlindungan hak asasi manusia yang paling dasar yani hak hidup dan hak lainnya atas nama kemanusiaan yaitu memanusiakan manusia
6	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235) sebagaimana	Pasal 4 Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pasal 5 Setiap anak berhak atas	Ini dasar yuridis mengenai perlindungan anak di Indonesia, karena itu dilindungi selain untuk tumbuh dan berkembang, ia adalah masa depan penerus generasi perjuangan bangsa. Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara

	telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 237, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5946)	suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan. Pasal 6 Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua.	optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera
7	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150,	Pasal 3 Sistem Jaminan Sosial Nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya.	Ini dasar yuridis adanya sistem jaminan sosial nasional dalam rangka untuk Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas ke

	Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456);	Pasal 4 Sistem Jaminan Sosial Nasional diseenggarakan berdasarkan pada prinsip : a. kegotong-royongan; b. nirlaba; c. keterbukaan; d. kehati-hatian; e. akuntabilitas; f. portabilitas; g. kepesertaan bersifat wajib; h. dana amanat; dan i. hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.	adilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
8	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);	Pasal 24 ayat (1) Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah; dan Pemerintah daerah Pasal 29 Penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang menjadi Tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial meliputi: a. mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial	Ini adalah sebagai dasar yuridis bahwa pemerintah daerah ikut andil daam – penyelenggaraannya kesejahteraan sosial di daerah. Ini sebagai dasar yuridis bahwa daerah wajib mengalokasikan dana untuk penyelenggaraan sosial serta menjadi pelaksana dan mberikan bantuan terhadap PMKS.

		dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah; b. melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan; c. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial; d. memelihara taman makam pahlawan; dan e. melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.	
		Pasal 30 Wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi: a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial; b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di	Ini sebagai dasar yuridis terhadap daerah, berkewajiban membuat kebijakan inovasi dan melakukan koordinasi mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial

		wilayahnya; c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya; d. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan e. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.	
9	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)	Pasal 14 Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi	Pembentukan Peraturan Daerah ditujukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
10	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan	Pasal 5 Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.	Ini sebagai dasar yuridis bahwa pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo wajib melakukan Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan

	Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235)		
		Pasal 6 Sasaran penanganan fakir miskin ditujukan kepada: - perseorangan; - keluarga; - kelompok; dan/atau - masyarakat. Pasal 7 (1) Penanganan fakir miskin dilaksanakan dalam bentuk: - pengembangan potensi diri; - bantuan pangan dan sandang; - penyediaan pelayanan perumahan; - penyediaan pelayanan kesehatan; - penyediaan pelayanan pendidikan; - penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha; - bantuan hukum; dan/atau - pelayanan sosial. (2) Penanganan fakir miskin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:	Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo berkewajiban untuk melakukan penanganan terhadap fakir miskin dan dilaksanakan dengan berbagai maca bentuk agar ia bisa menjadi sejahtera dalam menjalani kehidupannya sehari-hari

		a. pemberdayaan kelembagaan masyarakat; b. peningkatan kapasitas fakir miskin untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha; c. jaminan dan perlindungan sosial untuk memberikan rasa aman bagi fakir miskin; d. kemitraan dan kerja sama antarpemangku kepentingan; dan/atau e. koordinasi antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. s	
11	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256);	Pasal 2 BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional berdasarkan asas: a. kemanusiaan; b. manfaat; dan c. keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia	Ini sabagi dasar yuridis mengenai BPJS, bahwa pemerintah daerah ikut berperan serta mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap Peserta dan/atau anggota keluarganya.
		Pasal 8	Daerah harus berperan

		BPJS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mempunyai kantor perwakilan di provinsi dan kantor cabang di kabupaten/kota.	aktif dan terlibat dalam membuka perwakilan kantor cabang yang ada di daerah
12	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5571);	Pasal 4 (1) Upaya Kesehatan Jiwa dilakukan melalui kegiatan promotif; preventif; kuratif; dan rehabilitatif. (2) Upaya Kesehatan Jiwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat.	Ini merupakan landasan yuridis bagi pemerintah Kabupaten Sidoarjo, untuk di wajib mengupayakan kesehatan jiwa kepada semua lapisan masyarakat di daerah kabupaten Sidoarjo
13	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang	Pasal 9 Ayat (1) Urusan Pemerintahan Terdiri Atas Urusan Pemerintahan Absolut, Pemerintahan Konkuren, Dan Urusan Pemerintahan Umum Pasal 9 Ayat (3) Urusan Pemerintahan Konkuren Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (1) Adalah Urusan Pemerintahan Daerah Yang Dibagi Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota Pasal 11 Ayat (1)	Berdasarkan ketentuan ini dapat kita lihat bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo dengan prinsip urusan pemerintahan konkuren memiliki urusan wajib yang harus diselenggarakan yakni urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Salah satu Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar ialah perhubungan.

	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);	Urusan Pemerintahan Konkuren Sebagaimana Di Maksud Dalam Pasal 9 Ayat (3) Yang Menjadi Kewenangan Daerah Terdiri Atas Urusan Pemerintahan Wajib Dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Pasal 11 Ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib Sebagaimana Dimaksud Pada Ayat (1) Terdiri Atas Urusan Pemerintahan Yang Berkaitan Dengan Pelayanan Dasar Dan Urusan Pemerintahan Yang Tidak Berkaitan Dengan Pelayanan Dasar. Pasal 11 Ayat (3) Urusan Pemerintah Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusasn Pemerintah Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar. Pasal 12 Ayat (1) Urusan Pemerintahan Wajib Yang Berkaitan Dengan Pelayanan Dasar Meliputi: a. Pendidikan; b. Kesehatan; c. Pekerjaan Umum Dan	
--	---	---	--

	Penataan Ruang; d. Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman; e. Ketentraman, Ketertiban Umum, Dan Pelindungan Masyarakat; Dan f. Sosial; Pasal 12 Ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib Yang Tidak Berkaitan Dengan Pelayanan Dasar Meliputi: a. Tenaga Kerja; b. Pemberdayaan Perempuan Dan Pelindungan Anak; c. Pangan; d. Pertanahan; e. Lingkungan Hidup; f. Adminstrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil; g. Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa; h. Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana; i. Perhubungan; j. Komunikasi Dan Informatika; k. Koperasi, Usaha Kecil, Dan Menengah; l. Penanaman Modal; m. Kepemudaaan Dan Olahraga; n. Statistik; o. Persandian; p. Kebudayaan;	Kabupaten Sidoarjo mempunyai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam urusan wilayah kabupaten Sidoarjo yang dalam penggunaannya digunakan sendiri oleh pemerintah kabupaten Sidoarjo, mempunyai dampak positif dan negatif di kabupaten Sidoarjo serta penggunaan sumber daya yang efisien apabila dilakukan oleh pemerintah kabupaten Sidoarjo.
--	--	--

		q. Perpustakaan; Dan r. Kearsipan. Pasal 12 Ayat (3) Urusan Pemerintahan Pilihan Meliputi: a. Kelautan Dan Perikanan; b. Pariwisata; c. Pertanian; d. Kehutanan; e. Energi Dan Sumber Daya Mineral; f. Perdagangan; g. Perindustrian; Dan h. Transmigrasi. Pasal 13 Ayat (1) Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Serta Daerah Kabupaten/Kota Didasarkan Pada Prinsip Akuntabilitas, Efisiensi, Dan Eksternalitas, Serta Kepentingan Strategi Nasional. Pasal 13 Ayat (4) Berdasarkan Prinsip Sebagaimana Ayat (1) Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah Kabupaten/Kota;	
--	--	---	--

		b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.	
14	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5871);	Pasal 130 (1) Pemerintah Daerah membentuk mekanisme koordinasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka melaksanakan Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas sesuai dengan kewenangannya. (2) Ketentuan mengenai mekanisme koordinasi di tingkat nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 ayat (1) berlaku secara mutatis mutandis terhadap mekanisme koordinasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.	Ini sebagai dasar yuridis bagi Kabupaten Sidoarjo dalam rangka membentuk tim koordinasi mengenai penyandang disabilitas untuk melaksanakan Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas sesuai dengan kewenangannya.

16	Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294)	Pasal 54 (1) Untuk melaksanakan peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dapat dilakukan koordinasi antar lembaga/organisasi sosial dengan membentuk lembaga koordinasi non pemerintah yang bersifat terbuka, independen, mandiri, otonom pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, dan bukan merupakan lembaga yang mempunyai hubungan hierarki. (2) Lembaga koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk berdasarkan musyawarah yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga.	Ini sebagai dasar yuridis bagi pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk menampung peran serta masyarakat dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dapat dilakukan koordinasi antar lembaga/organisasi sosial yang bersifat terbuka, independen, mandiri, otonom pada tingkat daerah sidoarjo
		Pasal 57 ayat (2) Setiap lembaga yang menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial wajib mendaftarkan kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial atau dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada:	Ini dasar yuridis kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk menerima pendaftaran kepada Setiap lembaga yang menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial diLingkungan wilayah Kabupaten Sidoarjo

		a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial, untuk lembaga yang menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial yang lingkup wilayah kerjanya lebih dari 1 (satu) provinsi; b. instansi di bidang sosial di provinsi, untuk lembaga yang menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial yang lingkup wilayah kerjanya lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota; c. instansi di bidang sosial di kabupaten/kota, untuk lembaga yang menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial yang lingkup wilayah kerjanya pada 1 (satu) kabupaten/kota	
		Pasal 77 Usaha pengumpulan dan penggunaan sumber pendanaan yang berasal dari masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 dilaksanakan oleh: a. Menteri, untuk lingkup wilayah nasional atau lebih dari 1 (satu) wilayah provinsi;	Ini sebagai dasar yuridis bagi pemerintah kabupaten Sidoarjo untuk menampung dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali di wiayah hukum kabupaten Sidoarjo

		b. gubernur, untuk lingkup wilayah lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota dari provinsi yang bersangkutan; atau c. bupati/walikota, untuk lingkup wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan.	
17	Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial	Pasal 19 (1) Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan pendataan dan pengelolaan data PMKS dan PSKS. (2) Kewenangan penyelenggaraan pendataan dan pengelolaan data PMKS dan PSKS oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan : a. Pemerintah oleh Menteri; b. Pemerintah daerah provinsi oleh gubernur; dan c. Pemerintah kabupaten/kota oleh bupati/walikota. Pasal 23 ayat (3) Pendataan dan	Ini sebagai landasan yuridis kepada pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam melakukan penyelenggaraan pendataan dan pengelolaan data PMKS dan PSKS. Dana yang digunakan bersumber dari APBD Kabupaten Sidoarjo

		pengelolaan data PMKS dan PSKS yang diselenggarakan oleh pemerintahan kabupaten/kota bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota. Pasal 25 ayat (1) Bupati/Walikota berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaan kebijakan, program dan pendataan dan pengelolaan data didaerahnya kepada Gubernur.	
		Pasal 26 Laporan pendataan dan pengelolaan data PMKS dan PSKS berdasarkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada Pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, dan informasi laporan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah LPPD kepada masyarakat sesuai dengan tata cara evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah	Pemerintah Kabupaten Sidoarjo wajib menyerahkan Laporan pendataan dan pengelolaan data PMKS dan PSKS di wilayah kabupaten Sidoarjo kepada pemerintah

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sila kelima Pancasila menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁶⁰

Kesejahteraan Sosial merupakan suatu kondisi yang harus diwujudkan bagi seluruh warga negara di dalam pemenuhan kebutuhan material, spiritual, dan sosial agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Hal ini merupakan salah satu amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 alinea keempat yang menyatakan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Namun pada kenyataannya permasalahan yang berkaitan dengan Kesejahteraan Sosial cenderung meningkat baik kualitas maupun kuantitas. Masih banyak warga negara belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya karena kondisinya yang mengalami hambatan fungsi sosial, akibatnya mereka mengalami kesulitan dalam mengakses sistem pelayanan sosial dan tidak dapat menikmati kehidupan yang layak bagi kemanusiaan

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas kebutuhan dasar warga negara yang miskin dan tidak mampu.

⁶⁰ Penjelasan Umum UU No. UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, Pemerintah sangat membutuhkan peran masyarakat, namun Pemerintah tetap perlu mengatur tentang peran masyarakat tersebut khususnya mengenai pendaftaran lembaga yang menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial dan izin bagi Lembaga Kesejahteraan Sosial Asing. Pendaftaran dan perizinan tersebut dimaksudkan sebagai upaya Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang lebih profesional dimasa mendatang.

Permasalahan kesejahteraan sosial yang berkembang dewasa ini menunjukkan bahwa ada warga negara yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak karena belum memperoleh pelayanan sosial dari negara. Akibatnya, masih ada warga negara yang mengalami hambatan pelaksanaan fungsi sosial sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat.

Rendahnya tingkat ekonomi dapat mengakibatkan tingginya jumlah masyarakat miskin serta banyak PMKS yng ada di Indonesia/ kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial hal ini membuat pemerintah membuat program dengan istilah PMKS yang terdiri dari beberapa masalah yang ada di Indonesia.

Penanganan kesejahteraan sosial melalui pembangunan kesejahteraan sosial perlu terus dilanjutkan secara berkesinambungan dan ditingkatkan agar apa yang telah dicapai dapat terus ditingkatkan dan jangkauan pelayanan dapat diperluas. UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial yang mengamanatkan agar pemerintah Daerah dan masyarakat menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat yang kurang beruntung dan rentang, serta melakukan penanggulangan kemiskinan. Pasal 5 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2009 menjelaskan bahwa Penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial yang meliputi kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana dan/atau korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

4.2. Landasan Sosiologis

a. Persentase jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)

Indikator ini menunjukkan komitmen pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengentaskan komunitas masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial melalui program-program pemberdayaan dan bantuan modal untuk usaha

ekonomi. Peran yang diambil pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam upaya pengentasan ini lebih banyak pada fungsi koordinasi dan distribusi sumber daya, mengingat masalah kesejahteraan sosial merupakan masalah yang rumit karena begitu banyaknya faktor yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Pengukuran kinerja atas indikator dilakukan dengan membandingkan jumlah masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial yang ditangani melalui pemberian modal kerja dan pelatihan pengembangan ketrampilan usaha dengan jumlah masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kabupaten Sidoarjo maupun dengan jumlah penduduk di Kabupaten Sidoarjo.

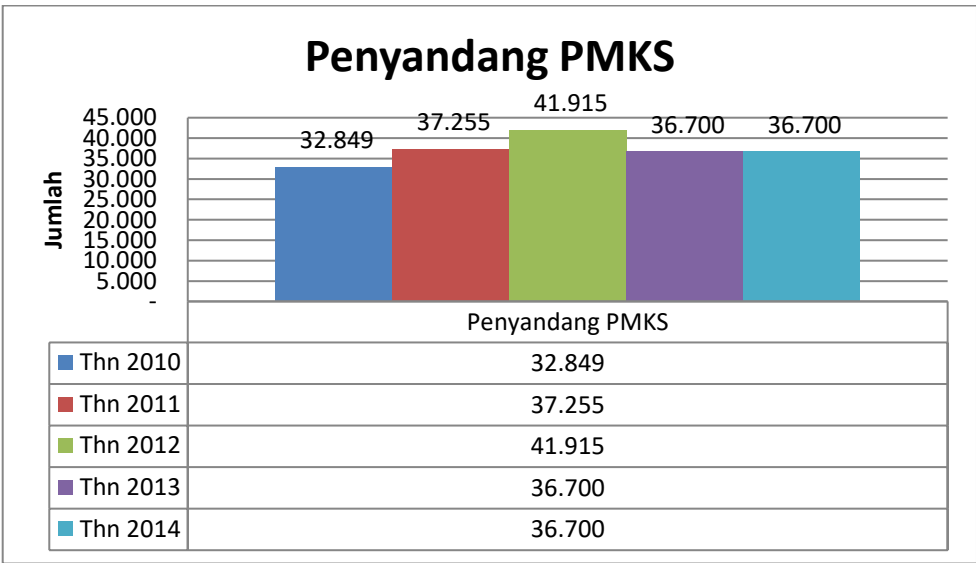
Jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial yang tertangani untuk tahun 2014 sebanyak 14.343 orang atau 0,67% dari jumlah penduduk sebanyak 2.127.348 jiwa. Realisasi yang tertangani tahun 2014 lebih banyak 35,66% dari pada realisasi tahun 2013 sebanyak 10.573 orang.

Tabel 4
Data Jumlah PMKS dan Jumlah Penduduk 2010 – 2012

Tahun	Jumlah PMKS	Jumlah PMKS tertangani	% Tertangani	Jumlah Penduduk *)	% pmks thd. Jmlh penduduk
2010	32.489	822	2,53%	1.950.000	1,67%
2011	37.255	9.135	24,52%	1.980.000	1,88%
2012	41.915	8.860	21,14%	2.053.467	2,04%
2013	36.700	10.573	28,80%	2.090.619	1,76%
2014	36.700	14.343	39,08%	2.127.348	0,67%

Sumber data : Dinas Sosial dan Tenaga Kerja

Grafik 1



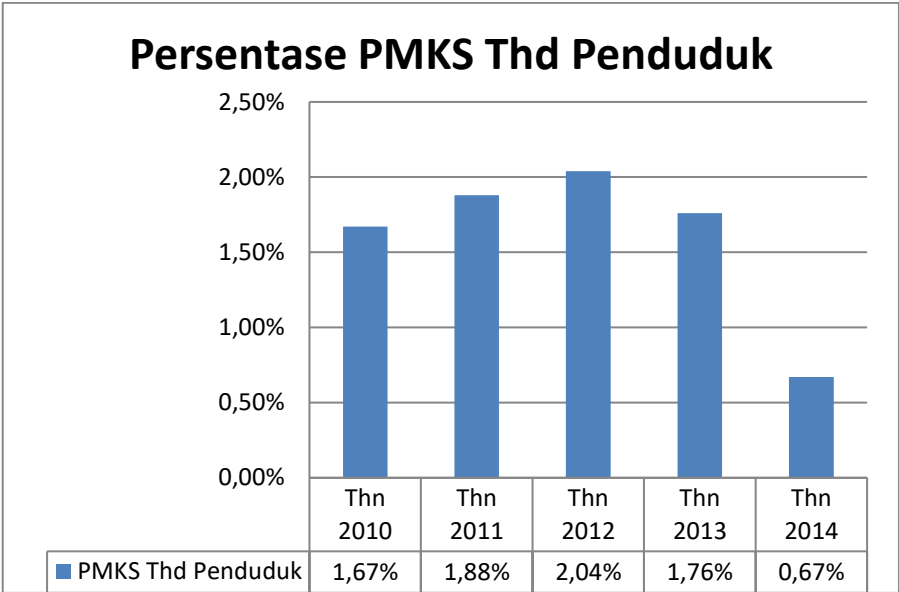
Sumber data : Dinas Sosial dan Tenaga Kerja

Pada grafik di atas, terjadi peningkatan jumlah PMKS di tahun 2012. Hal ini diakibatkan oleh :

- 1. Dampak urbanisasi.
- 2. Peningkatan orang terlantar yang masuk Kabupaten Sidoarjo yang berasal dari luar Kabupaten Sidoarjo.
- 3. Meningkatnya fakir miskin yang diakibatkan berkurangnya area persawahan sehingga banya para buruh tani yang kehilangan pekerjaan.

Persentase jumlah PMKS terhadap jumlah penduduk tahun 2010 s.d 2014 dapat digambarkan pada grafik berikut :

Grafik 2



Sumber data : Dinas Sosial dan Tenaga Kerja

Penyandang masalah kesejahteraan sosial menuntut perhatian yang serius bukan hanya pada pemerintah Kabupaten Sidoarjo saja, namun partisipasi masyarakat dan pelaku pembangunan lainnya sangat dibutuhkan guna menekan populasi permasalahan sosial yang terjadi.

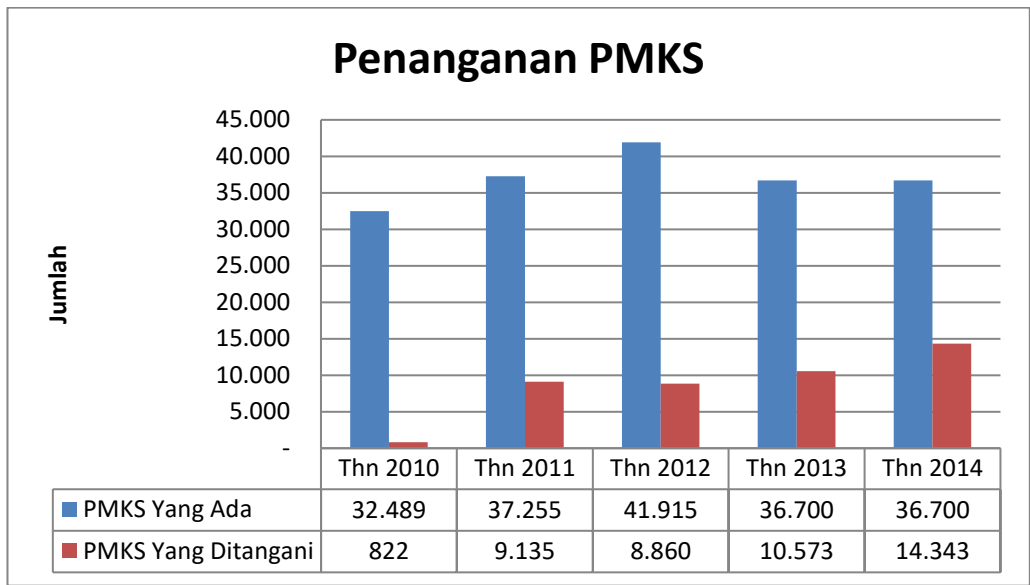
Pola penanganan yang telah dikembangkan selama ini untuk mengurangi jumlah masyarakat PMKS adalah melalui peningkatan kualitas SDM PMKS dengan memberikan pelatihan ketrampilan dan bantuan peralatan untuk meningkatkan pendapatan keluarga.

b. Persentase jumlah penanganan PMKS.

Indikator ini merupakan perbandingan jumlah PMKS yang ditangani tahun ini dibanding dengan jumlah PMKS yang ada. Realisasi jumlah penanganan PMKS untuk tahun 2014 sebesar 14.363 jiwa atau 39,08 % tertangani dari 36.700 jiwa penyandang PMKS. Capaian kinerja ini melampaui target yang ditetapkan sebesar 950 jiwa. Jika dibanding dengan realisasi tahun 2013 sebesar 28,80%, realisasi 2014 naik 10,28% dibanding tahun 2013.

Penanganan PMKS tahun 2014 mengalami kenaikan seperti tergambar pada grafik di bawah ini :

Grafik 3



Sumber data : Dinas sosial dan tenaga kerja

Upaya yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk mengoptimalkan penanganan para penyandang PMKS melalui antara lain :

- 1) Mengoptimalkan fungsi Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah yang dibentuk sebagai wadah koordinasi lintas instansi yang terkait dengan kegiatan pengentasan kemiskinan, antara lain : program raskin, BLT, PNMP Mandiri,dll;
- 2) Melaksanakan Kegiatan Pasar Murah dengan memberikan subsidi harga pada masyarakat miskin
- 3) Melakukan pembekalan manajemen kewirausahaan PKL dan penguatan organisasi/ paguyuban PKL dan memberikan sarana yang dibutuhkan PKL.
- 4) Program Keluarga Harapan (PKH).
- 5) Peningkatan kualitas sarpras rehabilitasi kesejahteraan sosial melalui UPT Liponsos.

Tabel 5
Data Penanganan PMKS Tahun 2014

NO	KEGIATAN	REALISASI (Org)
1	Program Keluarga Harapan	9.032
2	Bantuan Permakanan Panti Asuhan	2.349
3	Kelompok Usaha Bersama (KUBE)	1.150
4	Bantuan Penyandang Cacat	16
5	Bantuan bagi Keluarga Miskin	20
6	Bantuan anak Keluarga Kurang Mampu (KKM)	200
7	Bantuan bagi Tuna Rungu	20
8	Bantuan bagi Tuna Sosial	11
9	Jaminan Sosial Lanjut Usia Akut	100
10	Bantuan bagi Perintis Kemerdekaan, Veteran dan Janda cacat veteran	157
11	Bantuan bagi Lansia kurang mampu	400
12	Bantuan bagi Anak Jalanan	10
13	Aslut	78
14	Panti	800

Sumber data : Dinas sosial dan tenaga kerja

C. Penyaluran Bantuan Beras Untuk Rakyat Miskin

Untuk membantu meringankan beban masyarakat miskin maka pemerintah pusat bersama dengan pemerintah kabupaten Sidoarjo menyalurklan bantuan beras bagi masyarakat miskin atau yang lebih dikenal dengan program Raskin. Jumlah rumah tangga sasaran penerima raskin sampai dengan tahun 2014 sebagai berikut :

Tabel 6
Penerimaan Raskin dari tahun 2010 s.d 2014

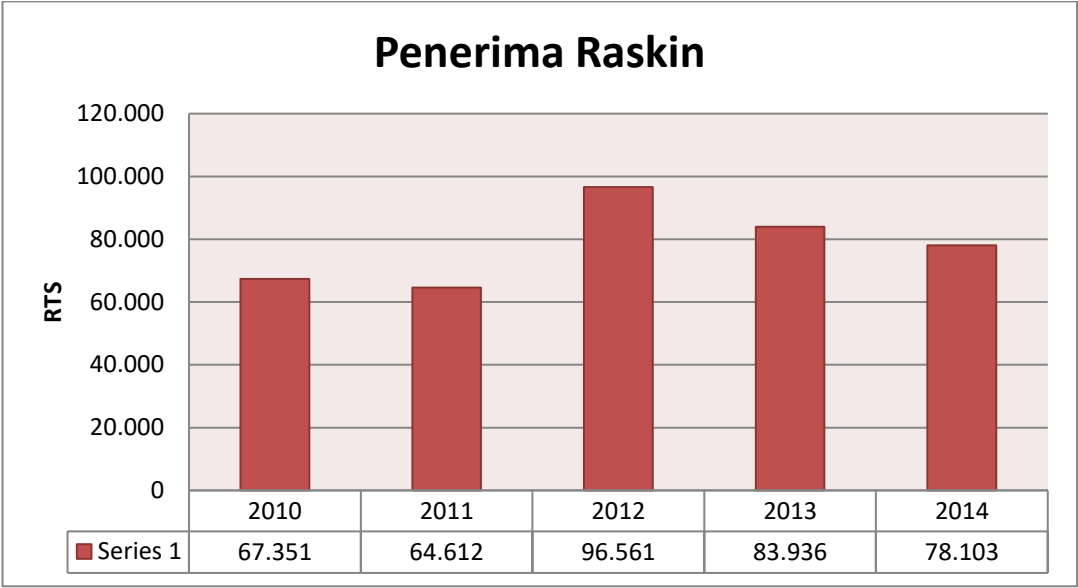
Sumber Dana	2010 (RTS)	2011 (RTS)	2012 (RTS)	2013 (RTS)	2014 (RTS)
APBN	61.971	61.971	93.243	78.103	-
APBD	5.380	2.641	3.318	5.833	78.103
Jumlah	67.351	64.612	96.561	83.936	78.103

Sumber data : Bagian Adm Kesra dan Kesmasyarakatan

Berdasar tabel tersebut diatas menunjukkan adanya penurunan jumlah penerima raskin (APBN - APBD) tahun 2014 dibanding tahun 2013 sebesar 5.833 RTS atau 6,95%, target kinerja yang ditetapkan tahun 2013 juga belum tercapai yaitu sebesar 131.465 RTS.

Apabila digambarkan dalam grafik, tren-nya tampak seperti berikut :

Grafik 4



Sumber data : Bagian Adm Kesra dan Kesmasyarakatan

Alokasi dana yang disediakan untuk program tersebut berasal dari APBN dan APBD Kabupaten Sidoarjo. Untuk raskin yang berasal dari dana APBD pendistribusiannya secara teknis menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sedangkan untuk raskin yang berasal dari dana APBN pendistribusiannya secara teknis menjadi tanggungjawab BULOG.

Perkembangan alokasi dana raskin sebagai berikut :

Tabel 7
Perkembangan alokasi dana Raskin tahun 2010 s.d 2014

Tahun	Sumber Dana (Rp)		Jumlah (Rp)
	APBN	APBD	
2010	48.917.428.560	3.288.706.000	52.206.134.560
2011	19.334.952.000	1.729.855.000	21.064.807.000
2012	26.853.984.000	3.023.487.350	29.877.471.350
2013	28.117.080.000	5.238.034.000	33.355.114.000
2014	22.493.664.000	-	22.493.664.000

Sumber data : Bagian Adm Kesra dan Kemasyarakatan

Tahun 2014 ada penurunan alokasi dana raskin sebesar Rp. 10.861.450.000,00 atau 32,56%. Pada masa yang akan datang diharapkan bantuan bagi masyarakat miskin dapat terus dilakukan sehingga dapat meringankan beban hidup bagi mereka.

D. Jumlah rumah ibadah yang dibantu

Untuk memelihara kerukunan umat beragama oleh pemerintah kabupaten Sidoarjo disiapkan bantuan bagi rumah ibadah. Bantuan tersebut berupa

bantuan dana bagi kegiatan peribadatan baik membangun sarana maupun kegiatan ibadah.

Tabel 8

Jumlah Rumah Ibadah Yang Dibantu					
Rumah Ibadah	Thn 2010	Thn 2011	Thn 2012	Thn 2013	Thn 2014
Masjid	38	93	111	101	123
Mushola	71	193	166	191	262
Pura	0	1	0		
Jumlah.	109	286	277	292	385

Sumber data : Bagian Adm Kesra dan Kesmasyarakatan

Untuk pembangunan Masjid, dari 123 bangunan, 105 diantaranya tidak digunakan untuk Safari Sholat Jumat, sedangkan 18 bangunan lainnya digunakan untuk kegiatan Safari Sholat Jumat. Jumlah yang dibantu setiap tahunnya berfluktuasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan cara mengajukan permohonan bantuan kepada pemerintah kabupaten.

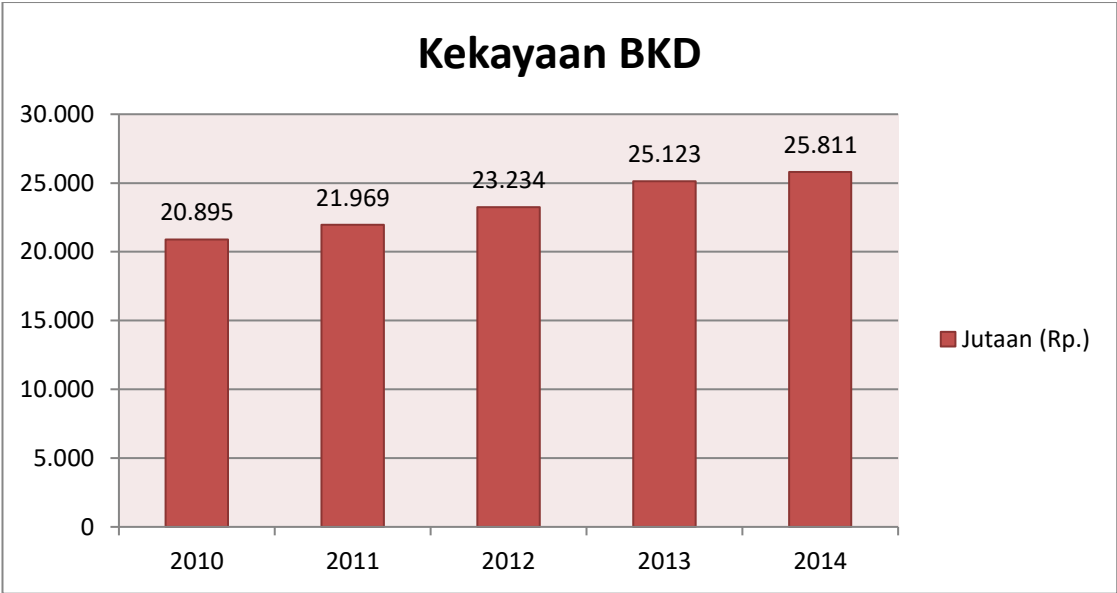
Alokasi dana untuk bantuan rumah ibadah tahun 2014 Sebesar Rp. 3.995.000.000,00. Pada masa yang akan datang bantuan sosial keagamaan ini masih perlu diteruskan agar kehidupan beragama dapat lebih semakin baik dan meningkat melalui perancangan penganggaran secara tepat sehingga keperluan rumah ibadah bagi masyarakat dapat didukung secara optimal.

E. Jumlah Badan Kredit Desa

Untuk meningkatkan dan menggerakkan ekonomi masyarakat pedesaan maka perlu dikembangkan Badan Kredit Desa (BKD) yang telah terbentuk sebelumnya. Lembaga berasal dari Bank desa dan Lumbung desa. BKD didirikan dari,oleh dan untuk masyarakat desa melalui rembug desa. BKD merupakan badan usaha milik desa yang merupakan kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan desa. BKD ini dimaksudkan untuk menggerakkan ekonomi pedesaan.

Jumlah Badan Kredit Desa di Kabupaten Sidoarjo tahun 2014 sebanyak 97 BKD, Lihat Grafik Berikut:

Grafik 5

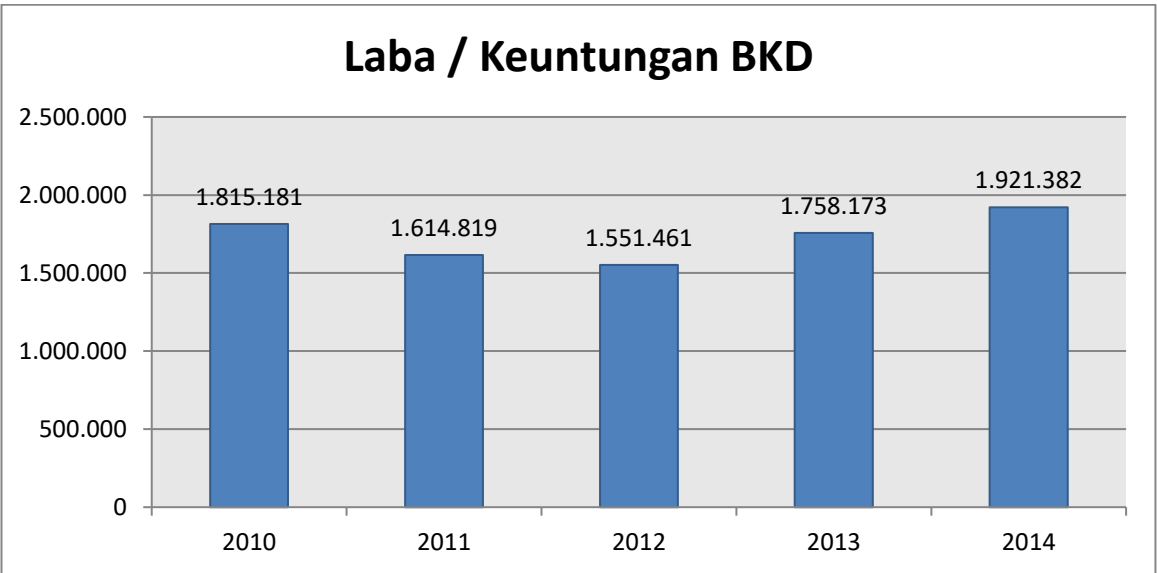


Sumber Data : Bagian Adm Perekonomian & SDA

Dari sisi kekayaan dibanding tahun 2013, pada tahun 2014 kekayaan BKD mengalami peningkatan sebesar Rp 688.304.000,00 atau 2,74% yaitu dari kekayaan tahun 2013 yang sebesar Rp. 25.122.872.000,00 menjadi sebesar Rp. 25.811.176.000,00 di tahun 2014, disebabkan adanya rutinitas pemantauan, pembinaan dan pengembangan yang selalu dilakukan oleh tim badan kredit desa dari instansi terkait.

Sedangkan dari sisi laba / keuntungan BKD juga mengalami peningkatan sebesar Rp. 163.209.000,00 dari laba tahun 2013 yang sebesar Rp. 1.758.173.000,00, menjadi sebesar Rp. 1.921.382.000,00 di tahun 2014.

Grafik 6



Sumber Data : Bagian Adm perekonomian & SDA

Tetapi lembaga ini cukup dapat diterima dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Oleh karena itu pada masa yang akan datang perlu diperkuat kelembagaannya dan melakukan penagihan tunggakan lebih intensif, sehingga lembaga ini dapat mencakup dan melayani masyarakat yang lebih banyak lagi.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Selain itu landasan yuridis juga merupakan pijakan untuk menentukan keabsahan suatu wewenang atau kekuasaan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain landasan yuridis memiliki dua fungsi yakni sebagai landasan formil dan landasan materil bagi suatu peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian tersebut maka terkait dengan landasan yuridis yang digunakan dan dijabarkan ke dalam konsiderans (untuk dasar mengingat) antara lain terdiri dari:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1954 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 16 dan Nomor 17 Tahun 1950 (Republik Indonesia Dahulu) tentang Pembentukan Kota-kota Besar dan Kota-kota Kecil di Jawa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 551);
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143);
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3796);
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);

6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235) sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 237, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5946);
7. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456);
8. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
9. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
11. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
12. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256);
13. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5571);
14. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

15. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5871);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 144, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 4451);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
18. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
19. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengumpulan dan Penggunaan Sumbangan Masyarakat bagi Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5677);
20. Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia;
21. Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial;
22. Peraturan Menteri Sosial Nomor 22 Tahun 2014 tentang Standar Rehabilitasi Sosial dengan Pendekatan Profesi Pekerjaan Sosial;
23. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
24. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS di Jawa Timur (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2004 Nomor 4 Seri E);
25. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2013 Nomor 13 Seri D);
26. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pengumpulan Sumbangan di Provinsi Jawa Timur (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2010 Nomor 1 Seri E);

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya maka dalam bab ini akan diuraikan dengan relevansi, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Adapun penjelasannya sebagaimana dimaksud antara lain:

5.1. Ketentuan Umum

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud:

1. Daerah adalah Daerah Kabupaten Sidoarjo.
2. Bupati adalah Bupati Sidoarjo.
3. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo.
5. Perangkat Daerah adalah Perangkat Daerah yang berada di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
6. Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
7. Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
8. Perlindungan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial.
9. Pemberdayaan Sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.
10. Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.
11. Pekerja Sosial Profesional adalah seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial, dan kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktik pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial.
12. Tenaga Kesejahteraan Sosial adalah seseorang yang dididik dan dilatih secara profesional untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial dan/atau seseorang

yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang ruang lingkup kegiatannya di bidang Kesejahteraan Sosial.

13. Relawan Sosial adalah seseorang dan/atau kelompok masyarakat, baik yang berlatar belakang pekerjaan sosial maupun bukan berlatar belakang pekerjaan sosial, tetapi melaksanakan kegiatan penyelenggaraan di bidang sosial bukan di instansi sosial pemerintah atas kehendak sendiri dengan atau tanpa imbalan.
14. Lembaga Kesejahteraan Sosial adalah organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.
15. Penyandang masalah kesejahteraan sosial yang selanjutnya disebut PMKS adalah perorangan, keluarga atau kelompok masyarakat yang sedang mengalami hambatan sosial, moral dan material baik yang berasal dari dalam maupun dari luar dirinya sehingga tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya untuk memenuhi kebutuhan minimum baik jasmani, rohani maupun sosial.
16. Perorangan adalah setiap orang atau individu yang berjenis kelamin baik laki-laki maupun perempuan.
17. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya, atau keluarga sedarah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga.
18. Kelompok adalah sejumlah orang yang merupakan satu kesatuan golongan yang berhubungan tetap dan mempunyai kepentingan yang sama, seperti kelompok remaja, kelompok pemuda, kelompok organisasi dan seterusnya.

5.2. Materi Yang Akan di Atur

Adapun materi yang akan di atur dalam peraturan daerah adalah:

ASAS

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. kesetiakawanan
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan
- d. keterpaduan;
- e. kemitraan;
- f. keterbukaan;
- g. akuntabilitas;
- h. partisipasi;
- i. profesional; dan
- j. berkelanjutan

MAKSUD DAN TUJUAN

Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dimaksudkan untuk melaksanakan pelayanan kesejahteraan sosial secara terarah, terpadu

dan berkelanjutan, yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat sesuai kewenangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan untuk:

- a. meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup;
- b. mencegah permasalahan sosial;
- c. menyembuhkan seseorang atau individu yang mengalami permasalahan sosial;
- d. memulihkan kondisi sosial dalam rangka mencapai keberfungsian sosial;
- e. mengembangkan kemampuan dalam rangka peningkatan kapasitas dan kemandirian;
- f. meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
- g. meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggung jawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- h. meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan
- i. meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

SASARAN

Sasaran penyelenggaraan kesejahteraan sosial, meliputi:

- a. perorangan;
- b. keluarga;
- c. kelompok; dan/atau
- d. masyarakat.

Keluarga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b termasuk anak dan lanjut usia.

Sasaran penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. kemiskinan;
- b. keterlantaran;
- c. disabilitas;
- d. ketunaan sosial;
- e. korban bencana; dan/atau
- f. korban tindak kekerasan dan eksploitasi.

Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria kemiskinan, keterlantaran, disabilitas, ketunaan sosial, korban bencana, dan korban tindak kekerasan dan eksploitasi sebagai sasaran penyelenggaraan kesejahteraan sosial, diatur dalam Peraturan Bupati.

Kesejahteraan Perorangan

1. Setiap orang berhak memperoleh perlakuan dan kesempatan yang sama dalam kehidupan dan penghidupan yang layak dalam masyarakat.
2. Setiap orang berkewajiban menjaga harkat dan martabat dirinya dan keluarga sesuai kodratnya dengan memperhatikan fungsi dan peran sosialnya.

3. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan kesejahteraan perorangan sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Bupati.

Kesejahteraan Keluarga

1. Setiap kepala keluarga bertanggungjawab atas kesejahteraan anggota keluarganya.
2. Setiap anggota keluarga harus menghormati, melindungi, menegakkan hak asasi anggota keluarga sesuai nilai-nilai atau norma-norma masyarakat dan peraturan perundang-undangan.

Kesejahteraan Anak

1. Setiap anak berhak mendapatkan pengasuhan dari orangtua dan/atau keluarganya untuk tumbuh dan berkembang secara wajar.
2. Setiap anak berhak atas pelayanan sosial untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa untuk menjadi warga masyarakat yang baik dan berguna.
3. Setiap anak berhak atas pemeliharaan taraf kesejahteraan anak dan perlindungan dari lingkungan yang membahayakan dan/atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya secara wajar.
4. Setiap anak berhak mendapatkan pertolongan pertama, bantuan, dan perlindungan dalam keadaan membahayakan.
5. Setiap anak berhak mendapat perlindungan dari orangtua atas segala bentuk kekerasan fisik dan mental, penelantaran, perlakuan buruk, eksploitasi, dan pelecehan seksual, serta berhak atas pengasuhan, bimbingan agama, dan mental sosial.

Kesejahteraan Lanjut Usia

1. Setiap lanjut usia mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam kehidupan dan penghidupan yang layak dalam masyarakat.
2. Dalam upaya memperoleh hak sebagaimana dimaksud, lanjut usia memiliki tanggung jawab sosial terhadap diri sendiri, keluarganya, lingkungan, dan masyarakat.

PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

1. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi kewajiban bersama antara Pemerintah Daerah, masyarakat, organisasi sosial dan dunia usaha yang dilaksanakan secara terpadu dan berkelanjutan.
2. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilaksanakan sampai terpenuhinya kebutuhan dasar minimal PMKS dan/atau disesuaikan dengan kemampuan keuangan Daerah.
3. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial, meliputi:
 - a. rehabilitasi sosial;
 - b. jaminan sosial;
 - c. pemberdayaan sosial; dan
 - d. perlindungan sosial.

Rehabilitasi Sosial

1. Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.
2. Pemulihan dan pengembangan ditujukan untuk mengembalikan keberfungsian secara fisik, mental, dan sosial, serta memberikan dan meningkatkan keterampilan.

Jaminan Sosial

Jaminan sosial dimaksudkan untuk:

- a. menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.
- b. menghargai pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.

Jaminan sosial diberikan dalam bentuk bantuan langsung berkelanjutan dan tunjangan berkelanjutan.

Pemberdayaan Sosial

(1) Pemberdayaan Sosial dimaksudkan untuk:

- a. memberdayakan seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang mengalami masalah Kesejahteraan Sosial agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri.
- b. meningkatkan peran serta lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

(2) Pemberdayaan Sosial sebagaimana dimaksud dilakukan melalui:

- a. peningkatan kemauan dan kemampuan;
- b. penggalan potensi dan sumber daya;
- c. penggalan nilai-nilai dasar;
- d. pemberian akses; dan/atau
- e. pemberian bantuan usaha.

Perlindungan Sosial

1. Perlindungan Sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.
2. Perlindungan Sosial ditujukan kepada seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang berada dalam keadaan tidak stabil yang terjadi secara tiba-tiba sebagai akibat dari situasi krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, dan fenomena alam.
3. Perlindungan Sosial dilaksanakan melalui:
 - a. bantuan sosial;

- b. advokasi sosial; dan/atau
 - c. bantuan hukum.
4. Ketentuan lebih lanjut perlindungan sosial diatur dalam Peraturan Bupati.

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH

1. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran aktif masyarakat dan dunia usaha.
2. Tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial meliputi:
 - a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
 - b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
 - c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
 - d. perencanaan, pelaksanaan, pengembangan, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
 - e. penerapan standar pelayanan minimal;
 - f. penyediaan prasarana dan sarana;
 - g. pemberian kemudahan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
 - h. pengembangan kapasitas kelembagaan dan sumber daya sosial sesuai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - i. pemberian fasilitas kepada masyarakat dan/atau dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
 - j. pemeliharaan taman makam pahlawan; dan
 - k. pelestarian nilai kepahlawanan, keberintisan, dan kesetiakawanan sosial.

Tanggung jawab Pemerintah Daerah secara operasional menjadi tugas Perangkat Daerah terkait sesuai kewenangannya.

SUMBER DAYA PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

- (1) Sumber daya penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:
 - a. sumber daya manusia;
 - b. sarana dan prasarana; serta
 - c. sumber pendanaan.
- (2) Sumber daya manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri atas:
 - a. tenaga kesejahteraan sosial;
 - b. pekerja sosial profesional;
 - c. relawan sosial; dan
 - d. penyuluh sosial.
- (3) Tenaga kesejahteraan sosial, pekerja sosial profesional, dan penyuluh sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf d, sekurang-kurangnya memiliki kualifikasi:
 - a. pendidikan di bidang kesejahteraan sosial;
 - b. pelatihan dan keterampilan pelayanan sosial; dan/atau

- c. pengalaman melaksanakan pelayanan sosial.
- (4) Tenaga kesejahteraan sosial, pekerja sosial profesional, dan penyuluh sosial dapat memperoleh:
 - a. pendidikan;
 - b. pelatihan;
 - c. promosi;
 - d. tunjangan; dan/atau
 - e. penghargaan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

PERAN SERTA MASYARAKAT

1. Masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
2. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dapat dilakukan oleh:
 - a. perseorangan;
 - b. keluarga;
 - c. organisasi keagamaan;
 - d. organisasi sosial kemasyarakatan;
 - e. lembaga swadaya masyarakat;
 - f. organisasi profesi;
 - g. badan usaha;
 - h. Lembaga Kesejahteraan Sosial; dan
 - i. Lembaga Kesejahteraan Sosial Asing.
- (3) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan untuk mendukung keberhasilan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

PENDAFTARAN DAN PERIZINAN LEMBAGA KESEJAHTERAAN SOSIAL

1. Pemerintah Daerah wajib mendata lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial.
2. Hasil pendataan sebagaimana dimaksud dapat diakses secara mudah oleh publik.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendataan lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial diatur dalam Peraturan Bupati.

Perizinan Lembaga Kesejahteraan Sosial

- (1) Lembaga kesejahteraan sosial asing dalam melakukan penyelenggaraan kesejahteraan sosial wajib memperoleh izin dan melaporkan kegiatannya kepada Bupati.
- (2) Bupati memberikan izin teknis kepada Lembaga Kesejahteraan Sosial Asing untuk menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial di daerah

setelah Lembaga Kesejahteraan Sosial Asing tersebut memperoleh izin operasional dari Menteri.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemberian izin penyelenggaraan kesejahteraan sosial diatur dalam Peraturan Bupati.

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN SERTA PEMANTAUAN DAN EVALUASI

1. Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitas pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Daerah.
2. Masyarakat dapat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitas pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Daerah.
3. Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pemantauan dan Evaluasi

1. Pemerintah daerah melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Daerah.
2. Pemantauan dan evaluasi dilakukan sebagai bentuk akuntabilitas dan pengendalian mutu penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembinaan, pengawasan, pemantauan dan evaluasi terhadap Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Daerah, diatur dalam Peraturan Bupati.

SANKSI ADMINISTRASI

- (1) Sanksi administratif diberikan kepada :

- a. lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial tanpa izin operasional ; dan
- b. lembaga kesejahteraan sosial asing tanpa izin dan tidak melaporkan kegiatannya kepada Bupati.

- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa:

- a. teguran tertulis;
- b. penghentian pemberian bantuan; dan
- c. pencabutan izin operasional.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administrasi, diatur dengan Peraturan Bupati.

KETENTUAN PIDANA

1. Setiap orang dengan sengaja menelantarkan, melakukan tindak kekerasan dan/atau eksploitasi anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), diancam dengan pidana atau denda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Setiap orang, pelaku usaha, atau badan hukum dengan sengaja mempekerjakan anak di bawah usia kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), diancam dengan pidana atau denda sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
3. Setiap orang, pelaku usaha, organisasi, atau lembaga dengan sengaja menelantarkan, melakukan tindak kekerasan dan/atau eksploitasi kepada lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, diancam

dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KETENTUAN PERALIHAN

Semua Peraturan Bupati yang berkaitan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang telah ditetapkan sebelum ditetapkan Peraturan Daerah ini, masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

KETENTUAN PENUTUP

Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan.

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kabupaten Sidoarjo mengalami perkembangan yang cukup pesat, dengan perkembangan yang terjadi maka akan menimbulkan beberapa dampak sosial dari perkembangan tersebut, diantara dampak tersebut untuk meningkatnya problem kesejahteraan sosial masyarakat, sehingga dibutuhkan sebuah peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai dasar hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Sidoarjo.
2. Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam pasal 9 ayat (3) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan dibagi menjadi urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintahan konkuren. Adapun urusan pemerintah konkuren merupakan urusan pemerintah daerah yang dibagi atas urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sehingga dibenarkan peran pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam mewujudkan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Sidoarjo
3. Secara filosofis bahwa kondisi kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kabupaten Sidoarjo dibutuhkan Penanganan kesejahteraan sosial melalui pembangunan kesejahteraan sosial dan perlu terus dilanjutkan secara berkesinambungan dan ditingkatkan agar apa yang telah dicapai dapat terus ditingkatkan. Secara sosiologis kebutuhan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di kabupaten Sidoarjo harus dilakukan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup. Dan secara yuridis Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sudah dengan tegas mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk ikut bertanggung jawab dalam melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial Masyarakat.
4. Rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus bertujuan untuk menciptakan kondisi yang menunjang dan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di Kabupaten Sidoarjo

B. Saran

1. Pemerintah kabupaten Sidoarjo, segera membentuk sistem yang menjadi acuan untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial di kabupaten Sidoarjo

2. Segera menempatkan pembahasan peraturan daerah Kabupaten Sidoarjo tentang penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam skala pembahasan program legislasi tahun 2018.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL,CO
- Bagir Manan,1996, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*,makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996
- Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Bryan A Ganner ed, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul, Minn: West Group, 1999
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Med Press, 2007
- Burhan Ashofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta
- Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006
- Edi Suharto. *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*. Makalah, disampaikan dalam Seminar yang bertajuk "Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia" dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta, 25 Juli 2006.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961
- Henry T. Simarmata, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*, (Jakarta: PSIK Universitas Paramadina.Simarmata, 2008
- Ian Stewart, The Critical Legal Science of Hans Kelsen, *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990
- Jimly Asshidiqie, 2007, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Makalah disampaikan untuk Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia. hlm. 313-315, Lihat juga K. Zweigert H. Kotz, An Intoduction To Comparative Law, Clarendon Press, Oxford, 1998
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995

Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2014

Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008

Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008

Moh, Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT, RajaGrafindo Persada

Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G, Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67

Muhammad Hudori, dkk, *Jendela Pembangunan Daerah Prioritas Pembangunan Nasional Dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*. Edisi 5 Mei-5 Juni 2016. Jakarta

Muhammad Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014

Nurtanio Agus Purwanto, "Kontribusi Pendidikan Bagi Pembangunan Ekonomi Negara". *Jurnal Manajemen Pendidikan*. No. 02. 2006

Otto Sumarwoto, 1997, *Ekologi, Lingkungan Hidup, dan Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Jembatan, Cetakan Ketiga

Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi ke II)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group

PP OTODA, 2011, *Rekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bidang Legislasi (Studi di Provinsi Papua dan Papua Barat)*, Bekerjasama PP OTODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI

Rahadi Zakaria, 2011, *Politik Hukum Perubahan Hierarkhi Peraturan Perundang-Undangan dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Makalah disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema "Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Malang: FH-UB

Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta: PT Gramedia, 2006

R.J. Jue, *Grondbeginnselen van het recht*, Groningen, 1980

Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988

Satya Arinanto, 1997, *Proses Perumasan Dasar Negara Pancasila (Studi Tentang Kedudukan Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Tentang Polemic Mengenai Hari Lahir dan Penggali Pancasila dalam Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara)*, Jakarta: PPS-FH UI

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press

Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Masalah*, Jakarta: Elsam dan Huma

- Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011)
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996
- Suharto, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, (Bandung: Alfabeta, 2005)
- William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003)
- Yanto Kadji, *Kebijakan Publik*, Modul Perkuliahan dalam Mata Kuliah Kebijakan Publik Pada Program S3/DR PPS UNM Kerjasama dengan PPS UNG, 2008
- Yuliandri, 2011, *Problematika Tertib Hukum dalam Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan*, Makalah disampaikan Seminar Nasional dengan Tema, Tertib Hukum Indonesia Pasca UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Malang 4 Oktober 2011, Malang: FH-UB
- Zoran Jelić, A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law, *Journal Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, Vol, 1 No, 2, 1998,

INTERNET

- <http://www.beritasidoarjo.com/?p=2519>, diakses 10 Oktober 2018
- <http://harianbhirawa.com/2018/03/kabupaten-sidoarjo-butuh-liponsos-yang-representatif/>, diakses 10 Oktober 2018
- <http://surabaya.bpk.go.id/?p=21732>, diakses 10 Oktober 2018
- https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Sidoarjo, diakses tanggal 10 Oktober 2018
- <https://jatim.bps.go.id/statictable/2017/10/10/650/penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-menurut-kabupaten-kota-2016.html>, diakses 1 November 2018