

KEBIJAKAN HUKUM OTONOMI DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL (PMKS) DI PROVINSI KALIMANTAN TIMUR¹

Muhammad Soleh Pulungan

Masiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Jl. Semolowaru No. 45 Surabaya 60119 Telp. 031-5931777
solehpulungan66@gmail.com/085250253454.

Abstrak

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yakni "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik". Indonesia merdeka telah mencapai usia ke-71 tahun (1945-2016), tetapi tujuan nasional yakni mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan kesejahteraan rakyat belum dapat diwujudkan, sehingga kesenjangan sosial masyarakat di negeri ini masih cukup tinggi. Otonomi daerah dalam konstitusi terdapat pada Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B UUD 1945. Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, dan pemberdayaan, dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan penelitian yakni (1). Untuk menganalisis dan menemukan prinsip-prinsip kebijakan otonomi daerah dalam Sistem Negara Kesatuan dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial PMKS. (2). Untuk menganalisis dan menemukan, kebijakan otonomi daerah dalam menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial PMKS di Kalimantan Timur. Metode Penelitian bersifat penelitian hukum normatif, yang menitik beratkan pada obyek penelitian pada Peraturan Perundang-undangan. Hasil Penelitian; Prinsip-prinsip kebijakan otonomi daerah pada Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam mendukung penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS, didasarkan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial jo. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial sebagai realisasi dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS dalam rangka otonomi daerah di Kalimantan Timur, pada tataran implementasinya tidak berjalan sesuai dengan ketentuan regulasi yang mengaturnya. Hal ini disebabkan adanya pembagian kewenangan yang tumpang tindih, kultur hukum masyarakat yang belum memberikan signifikansi positif, serta pemberdayaan PMKS yang berjalan lambat, dan jumlah PMKS yang terus meningkat. Untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial PMKS yang lebih baik, seyogianya di Kalimantan Timur segera dibentuk Peraturan Daerah sebagai pengaturan lebih lanjut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Bahkan Perda tersebut diharapkan lebih spesifik mengatur persoalan PMKS di Kalimantan Timur yakni tiga kategori; kemiskinan, praktek prostitusi dan penyalahgunaan narkoba. Perda yang dimaksud agar lebih memfokuskan terhadap pemberdayaan dan perlindungan terhadap PMKS baik yang berada di dalam Panti Sosial maupun yang berada di luar, sehingga kemajuan dalam penanganan PMKS dapat berjalan secara dinamis dalam rangka mewujudkan Kesejahteraan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata kunci: otonomi, kesejahteraan, PMKS, undang-undang, sosial

A. Pendahuluan

Kemajuan suatu bangsa tidak hanya ditentukan oleh bentuk negara atau sistem pemerintahan yang dianut suatu negara. Hal ini dapat dibuktikan dengan sistem pemerintahan negara yang berbeda-beda ternyata mampu menopang negara tersebut menjadi negara maju. Kemajuan bangsa dapat dicapai, apabila didukung dengan komitmen yang kuat para penyelenggara negara dan warga negara dalam menjalankan prinsip-prinsip yang telah disusun dalam konstitusi negara untuk mencapai cita-cita kemajuan bangsa tersebut. Fakta empiris membuktikan bahwa negara yang berbentuk Republik dapat menjadi

¹ 10.5281/zenodo.1250111.

negara maju misalnya; Perancis, Rusia, Turki, dan Korea Selatan. Demikian juga negara yang berbentuk federal juga banyak yang mengalami kemajuan yang pesat, seperti; Amerika Serikat, Jerman, Belgia, Spanyol, Jepang, dan Australia.

Persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini, bukanlah persoalan bentuk dan sistem pemerintahan, akan tetapi persoalan supremasi hukum, kemiskinan dan kesejahteraan sosial yang belum dapat diwujudkan secara merata dan berkeadilan. Menyimak beberapa poin isi Pidato Presiden Joko Widodo pada HUT. Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia ke-71 diutarakan berikut ini:

Indonesia saat ini berada pada era persaingan global, yakni terjadinya kompetisi antarnegara luar biasa sengit karena itu Indonesia harus kreatif dan berjuang keras untuk bersaing dengan negara lain. Untuk memenangkan kompetisi menjadi bangsa pemenang kita keluar dari zona nyaman, harus kreatif, optimis, bahu-membahu, melakukan terobosan-terobosan segenap elemen bangsa untuk bersinergi mengatasi kemiskinan, pengangguran, serta ketimpangan dan kesenjangan sosial di masyarakat. Jika tidak berani melakukan itu semua, saya khawatir kemajuan Indonesia akan terhambat oleh kemiskinan, pengangguran, ketimpangan dan kesenjangan sosial. Saya meminta lembaga-lembaga negara melakukan terobosan dan bekerja cepat. Selain itu, diperlukan pula keteguhan dalam menjunjung ideologi bangsa, konstitusi negara, dan nilai-nilai keutamaan bangsa. Tanpa itu, kebesaran kita sebagai bangsa akan punah, akan digulung oleh arus sejarah...²

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnyadisebut UUD 1945) yang menentukan: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik" dan pada Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan penetapan bentuk Negara Kesatuan mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, juga di dalam Pancasila tertuang jelas pada sila ketiga yang menyatakan; "Persatuan Indonesia", artinya bahwa bentuk Negara Republik Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam dasar Negara Republik Indonesia, yaitu Pancasila dan hukum dasar negara yaitu UUD 1945 dan Perubahannya, sehingga diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah nusantara yang luas dan terbagi atas kepulauan dan suku bangsa.

Menurut Sudjijono dan Rudianto: "Negara Kesatuan atau unitaris, atau istilah lainnya *unitary* adalah tunggal (satu negara) yang monosentris (berpusat satu) terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, dan satu Badan Legislatif bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan".³ Dalam melakukan aktivitas keluar negeri maupun kedalam negeri, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Negara Kesatuan menurut Sugeng Istanto, adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah Pusat. Prinsip yang terkandung pada Negara Kesatuan ialah, pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah Pemerintah Pusat (*Central Government*), tanpa ada gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kepada Pemerintah Daerah (*Local Government*).⁴

² Presiden Joko Widodo, *Pidato kenegaraan HUT Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia ke-71 pada sidang bersama DPR RI dan DPD RI digedung Nusantara MPR/DPR/DPD-RI, Jakarta pada hari Selasa Tanggal 16 Agustus 2016.*

³ Budi Sudjijono, dan Dedy Rudianto, *Manajemen Pemerintah Federal Perspektif Indonesia Masa Depan.* Citra Mandala Pratama, Jakarta. 2003, hlm. 1.

⁴ F. Sugeng Istanto. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia,* Karya Putra. Yogyakarta, 1971, hlm. 16.

Di dalam Negara Kesatuan, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam seluruh wilayah negara, meskipun wilayah negara itu dibagi dalam bagian-bagian negara, tetapi bagian-bagian negara tersebut sesungguhnya tidak mempunyai kekuasaan. Sehubungan dengan itu, sering menimbulkan perdebatan adanya pemusatan kekuasaan yang berlebihan, dan akan mengalami proses birokrasi yang panjang terhadap negara besar yang sistem komunikasinya belum lancar, serta jarak antara pusat dan daerah-daerah relatif jauh, sehingga akan sering terjadi keterlambatan dalam berbagai hal.

Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum. Asas-asas Pancasila terkandung dalam dan merupakan bagian dari Pembukaan UUD 1945. Notonogoro menyatakan: "selain disebut sebagai cita hukum bagi Pembukaan UUD 1945 ada istilah lain yang digunakan, yaitu "*Grundnorm*" dan "*Staatfundamental norm*" atau pokok kaidah fundamental negara".⁵

Paradigma baru lahirnya Era Reformasi pada 1998 telah memberi momentum baru bagi bangsa Indonesia untuk kembali berkomitmen menjalankan cita-cita kemerdekaan yang diimpikan oleh para pendiri bangsa yakni menjadi bangsa yang cerdas, mandiri, dan dilindungi oleh negara baik jasmani maupun rohani, serta aktif berperan dalam upaya-upaya perdamaian dunia. Sejalan dengan perkembangan global, cita-cita proklamasi tersebut relevan dengan arus kuat demokratisasi dan tuntutan akan penghargaan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang semakin lantang disuarakan oleh masyarakat Internasional.

Seiring dengan derap reformasi yang terjadi di Indonesia, bidang pemerintahan juga mengalami hal sama, yang ditandai oleh penggantian Undang-Undang No. Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan diganti lagi dengan lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah secara substansial memiliki semangat baru yang berorientasi mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan berlakunya Undang-Undang yang baru tersebut, akan menimbulkan implikasi-implikasi tertentu, baik secara politis, administratif, maupun yuridis. Implikasi politis berarti terjadinya reposisi hubungan Pusat dan Daerah, mengenai hak dan peran pemerintah Pusat semakin kecil dan berkurang. Pada saat yang bersamaan, fungsi dan kedudukan lembaga daerah khususnya legislatif, semakin diberdayakan. Implikasi politis ini pada gilirannya akan berdampak secara administratif dalam bentuk perlunya penataan kewenangan dan kelembagaan pemerintahan daerah. Sementara implikasi yuridis menyangkut bentuk-bentuk regulasi, kewenangan pengaturan lembaga-lembaga di tingkat daerah dan produk hukum daerah, serta konsekuensi pengaturan dari masing-masing lembaga daerah yang memiliki kewenangan. Syamsudin Haris menyatakan, urgensi agenda desentralisasi, yaitu sebagai bagian dari upaya kolektif menata kembali kehidupan bangsa

⁵ Notonogoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara, Pantjuran Tujuh*, Jakarta, 1974, hlm. 9.

ke arah yang lebih adil, demokratis, dan sejahtera. Desentralisasi diagendakan bukan hanya dalam rangka mempertahankan keutuhan bangsa didalam keberagaman, dan bukan sekedar sebagai penyerahan wewenang pemerintahan dari Pusat ke Daerah, tetapi juga menyangkut agenda penyertaan masyarakat dalam proses pemerintahan itu sendiri.⁶

Dengan kata lain, desentralisasi harus diagendakan pula dalam rangka membangun kepercayaan publik kepada pemerintah dan segenap aparaturnya disemua tingkat, agar segenap komponen masyarakat menjadi bagian yang utuh serta tak terpisahkan dari Indonesia baru yang dicita-citakan. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Ketentuan konstitusional ini memberikan amanat bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (serikat). Dengan demikian, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah), haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara yang berbentuk kesatuan bukan berbentuk federasi, sebagaimana Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas. Indonesia merdeka telah mencapai usia 71 tahun (1945-2016), namun tujuan berbangsa dan bernegara belum tercapai sesuai amanat Pembukaan UUD 1945. Tujuan melindungi tumpah darah Indonesia dan ikut menjaga ketertiban serta perdamaian di dunia memang sudah tercapai. Akan tetapi, tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan kesejahteraan rakyat belum seluruhnya mampu dilakukan. Meskipun terdahulu ada upaya untuk mencapai tujuan negara dengan strategi Trilogi pembangunan, yaitu pemerataan ekonomi, pertumbuhan, dan stabilitas nasional, namun kesenjangan pembangunan antara Pulau Jawa dan luar Jawa, antara kota dan desa, dan tingkat kemiskinan masih tinggi.

Pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia dari tahun ke tahun menunjukkan hasil yang lebih baik, meskipun masih menghadapi berbagai permasalahan sosial seperti kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterpencilan, penyalahgunaan Napza, korban tindak kekerasan, dan korban bencana alam, serta bencana sosial. Permasalahan tersebut perlu penanganan secara komprehensif dan berkelanjutan, agar tidak memperburuk kondisi kemiskinan struktural, perilaku anti sosial, kondisi disharmoni, kerawanan sosial dan tindak kejahatan yang akan menjadi pemicu terjadinya disintegrasi sosial. Hal ini secara potensial akan mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, dan pada akhirnya akan menjadi beban sosial masyarakat dan pemerintah yang membutuhkan biaya pembangunan yang lebih besar.

Belum idealnya dana pembangunan yang diterima oleh Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten/Kota dari Pusat menjadikan segenap ormas dan Pemprov Kalimantan Timur menyuarakan tuntutan otonomi khusus. Dana pembangunan yang cukup besar sudah barang tentu dibutuhkan untuk mendukung pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan untuk membuka isolasi daerah terpencil diwilayah pedesaan, termasuk pelayanan kesejahteraan khususnya bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kalimantan Timur. Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Timur HM Syahrin HS., pada saat Rapat Paripurna Istimewa dalam rangka Peringatan Hari Ulang Tahun (HUT) Kalimantan Timur ke-58 Tahun 2015, menyampaikan sambutan dan pandangan mengenai tuntutan otonom khusus bagi Kalimantan Timur yang semakin intensif disuarakan. HM. Syahrin HS

⁶ Syamsudin Haris, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press, 2006, hlm. 5-6.

menyatakan “dukungan penuh terhadap tercapainya otonomi khusus yang merupakan cita-cita dari berbagai elemen masyarakat di Provinsi Kalimantan Timur”.⁷

Sejak Mei 1998 Indonesia memasuki fase baru sebagai suatu negara atau bangsa yang merdeka dan berdaulat, yaitu menyangkut penataan kembali berbagai bidang kehidupan kearah yang lebih adil, demokratis, dan sejahtera. Penataan kembali berbagai bidang kehidupan bangsa tidak dapat dipisahkan dari munculnya degradasi kepemimpinan, kesenjangan dan ketimpangan, distribusi serta alokasi sumber-sumber daya ekonomi, juga disorientasi kolektif mengenai arah tujuan berbangsa dan bernegara.

Tingginya tingkat kesenjangan sosial masyarakat di negeri ini menandakan bahwa Pemerintah belum mampu mewujudkan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam konstitusi negara memajukan kesejahteraan negara, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan nilai-nilai yang terkandung dalam butir-butir Pancasila sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dengan hasil survei Badan Pusat statistik (BPS) Nasional bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) pada bulan Maret 2016 mencapai 28,01 juta jiwa (10,86 %), suatu jumlah yang cukup besar.

Pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam telah memberikan sumbangan nyata terhadap pembangunan Kalimantan Timur, tetapi ironisnya sebagian masyarakat Kalimantan Timur yang termasuk kategori PMKS, belum dapat menikmati kesejahteraan sosial dari hasil-hasil kekayaan sumberdaya alam tersebut, karena beberapa faktor. Padahal disisi lain seyogianya masyarakat di Kalimantan Timur termasuk kategori PMKS, harus dapat memperoleh kesejahteraan sosial berdasarkan data dan fakta berikut ini:

1. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2015 dengan migas atas dasar harga berlaku mencapai Rp. 564,7 trilyun mengalami penurunan dibandingkan dengan PDRB tahun 2014 yakni sebesar 579,01 trilyun.
2. PDRB per kapita Provinsi Kalimantan Timur berdasarkan data BPS dengan migas pada tahun 2014 sebesar Rp. 155,13 juta sedangkan pada tahun 2015 sebesar Rp. 119,47 juta yang merupakan PDRB tertinggi ke-2 secara nasional.
3. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kalimantan Timur pada tahun 2014 menduduki peringkat ke-4 nasional dengan capaian 73,33. Hal ini menunjukkan kinerja pembangunan daerah yang relatif tinggi terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan pendapatan, tetapi masih terjadi kesenjangan yang cukup tinggi.

Pembangunan Provinsi Kalimantan Timur yang telah dilaksanakan selama ini telah menunjukkan kemajuan di berbagai bidang kehidupan masyarakat, terutama setelah era otonomi daerah dimulai. Di samping kemajuan yang telah dicapai, masih banyak permasalahan yang belum sepenuhnya terpecahkan, termasuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS yang diharapkan di era desentralisasi mestinya lebih mudah dituntaskan. Banyak pihak seyogianya turut berperan dalam kesuksesan pelaksanaan otonomi daerah. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sebenarnya tidak hanya bergantung pada peran pemerintah. Partisipasi rakyat juga sangat menentukan arah

⁷ H. Syahrin HS, *Sambutan Ketua DPRD Provinsi Kaltim HUT Provinsi Kaltim ke- 58* pada tanggal 27 Januari 2015 di Samarinda.

otonomi daerah tersebut. Rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi di negara ini. Oleh karena itu peran serta masyarakat dibutuhkan bagi kemajuan bangsa. Otonomi daerah dan otonomi warga daerah merupakan dua hal yang harus saling mendukung satu sama lain. Otonomi mengharuskan adanya kerjasama antara masyarakat dan pemerintah dalam proses menyusun, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan untuk kemajuan bersama.

Semangat Otonomi Daerah tertuang di dalam Pasal 1 angka (12) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa "Daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Di dalam Pasal 18A UUD 1945, disebutkan bahwa hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Menurut Mahfud M.D ada 4 (empat) aspek yang menjadi tujuan desentralisasi atau otonomi daerah dalam menata pemerintahan yang baik, yaitu:

1. Dalam hal politik; untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.
2. Dalam hal manajemen pemerintahan; untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dalam hal kemasyarakatan; untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha *empowerment* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.
4. Dalam hal ekonomi pembangunan; untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.⁸

Landasan Hukum Otonomi Daerah di Indonesia tentu terdapat dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan. Diantaranya tercantum dalam UUD 1945 dan selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. UUD 1945 sebelum amendemen, sebenarnya tidak menyebutkan adanya hak otonomi bagi daerah-daerah di Indonesia dalam batang tubuh. Ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang UUD 1945 sebelum perubahan diatur dalam Pasal 18 yang menyatakan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.

⁸ Moh. Mahfud MD, *Loc.Cip.* hlm. 229.

Adapun dasar pertimbangan penggantian Undang-Undang Otonomi Daerah dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa sesuai Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang.
- b. Bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran-serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.
- d. Bahwa Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.⁹

Selain itu ternyata banyak faktor yang menjadi latar belakang diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, baik secara internal maupun secara eksternal. Menurut Rasydin William dalam artikel *Academia*, bahwa:

Lahirnya kebijakan otonomi daerah disebabkan aspek internal yakni kondisi yang terdapat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mendorong penerapan kebijakan otonomi daerah. Sedangkan faktor eksternal yakni faktor pendorong yang berasal dari luar negeri yang mempercepat tuntutan pemberlakuan kebijakan otonomi daerah. Secara internal timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan birokrasi pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik. Terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antara pembangunan dikota-kota besar khususnya di Pulau Jawa dengan kota-kota kecil di luar Pulau Jawa.¹⁰

Kesenjangan pada gilirannya meningkatkan arus urbanisasi yang kemudian justru melahirkan sejumlah masalah termasuk tingginya angka kriminalitas dan sulitnya penataan dikota-kota besar. Ketidakpuasan daerah terhadap pemerintahan yang sentralistik juga didorong oleh massifnya eksploitasi sumberdaya alam khususnya di daerah-daerah yang kaya. Eksploitasi kekayaan sumberdaya alam tidak berbanding lurus dengan optimalisasi anggaran pembangunan didaerah tersebut. Bahkan pernah mencuat adanya dampak negatif dari proses eksploitasi sumberdaya alam terhadap masyarakat lokal. Hal inilah yang mendorong lahirnya tuntutan masyarakat yang menginginkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri.

Provinsi Kalimantan Timur sebagai lumbung energi nasional dalam realitanya belum dapat menikmati dampak dari eksploitasi besar-besaran energy batubara, migas dan sumber energi lainnya. Akibatnya hingga saat ini di Provinsi Kalimantan Timur masih banyak

⁹ Dasar Pertimbangan terhadap Revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No. 23 Tahun 2014.

¹⁰ *Ibid.*

terjadi kekurangan sumber daya listrik dengan terjadinya pemadaman listrik secara bergilir dan terhambatnya pengembangan dunia usaha dan dunia industri, sebagai bagian dari penyediaan lapangan kerja bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

UUD 1945 mengamanatkan negara bertanggungjawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh sebab itu untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di daerah perlu dilakukan penanganan dan pemberdayaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam rangka kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, terpadu dan berkelanjutan yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan sosial bagi PMKS baik perseorangan, keluarga, dan kelompok masyarakat, serta peningkatan peran potensi dan sumber kesejahteraan sosial.

Penanganan dan pemberdayaan PMKS dalam rangka kesejahteraan sosial hendaknya dilaksanakan secara simultan melalui sistem rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, dan jaminan sosial yang bersifat pencegahan, penyembuhan, pemulihan, dan pengembangan bagi PMKS.

Meskipun Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur telah menyusun Visi dan Misi pembangunan yang dituangkan Perda Nomor 7 Tahun 2014 Tentang RPJMD Provinsi Kalimantan Timur (2012-2018), dalam kenyataannya sebagian masyarakat di Provinsi Kalimantan Timur masih mengalami kendala dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial khususnya bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi PMKS merupakan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

Adapun pelbagai permasalahan penyelenggaraan Pelayanan Sosial terhadap PMKS di Provinsi Kalimantan Timur antara lain: (1) tingginya angka kemiskinan, berdasarkan data BPS Provinsi Kalimantan Timur 2016, jumlah penduduk miskin (penduduk di bawah garis kemiskinan) di Kalimantan Timur pada bulan Maret 2016 sebanyak 212.092 orang (6,11 persen); (2) tingginya angka praktek prostitusi; berdasarkan data Dinas Sosial Provinsi Kaltim Tahun 2015 bahwa di Kalimantan Timur terdapat 22 lokalisasi prostitusi dengan jumlah PSK sebanyak 1.515 orang. Data tersebut menduduki ranking ke-II Nasional setelah Provinsi Jawa Timur; (3) tingginya angka peredaran dan penyalahgunaan narkoba; (BNN) Provinsi Kalimantan Timur memprediksikan pengguna narkoba di Kalimantan Timur tahun 2015 mencapai (2,52 %) dari 3,5 juta jiwa penduduk Kalimantan Timur. Angka tersebut lebih tinggi dari angka nasional yang hanya mencapai (2,1 %). Penyalahgunaan dan peredaran narkoba di Kalimantan Timur diakui oleh Kepolisian Daerah Provinsi Kalimantan Timur bahwa peredaran dan penyalahgunaan narkoba di Kalimantan Timur sudah masuk ke peringkat 2 (dua) nasional di bawah DKI Jakarta suatu hal yang sangat mengkhawatirkan.

Kesejahteraan masyarakat, istilah yang sering digunakan dalam terminologi akademik adalah kesejahteraan sosial, mengalami pergeseran dalam pemahaman dan penggunaannya. Kesejahteraan Sosial itu menunjuk kondisi kehidupan yang baik, terpenuhinya kebutuhan materi untuk hidup, kebutuhan spiritual (tidak cukup mengaku beragama tetapi wujud nyata dari beragama seperti menghargai sesama), kebutuhan sosial seperti ada tatanan (order) yang teratur, konflik dalam kehidupan dapat dikelola, keamanan dapat dijamin, keadilan dapat ditegakkan dimana setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum, tereduksinya kesenjangan sosial ekonomi.

James Midgley, mengkonseptualisasikan tentang pencapaian kesejahteraan sosial dalam tiga kategori, yakni; pertama, sejauh mana masalah sosial itu dapat diatur. Kedua, sejauh mana kebutuhan dapat dipenuhi dan ketiga, sejauh mana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat diperoleh. Semuanya ini bisa diciptakan dalam kehidupan bersama, baik ditingkat keluarga, komunitas maupun masyarakat secara luas.¹¹

Jika kesejahteraan itu adalah tujuan akhir dari perkembangan masyarakat maka pembangunan adalah cara pencapaiannya. Sejahtera adalah sebuah ukuran materiil tentang pencapaian dan tidak mengabaikan pencapaian tujuan non materiil. Sejahtera menunjuk keadaan masyarakat yang mampu memperoleh atau mendapatkan kenikmatan dalam dunia kehidupan baik materiil maupun non materiil menurut dirinya sendiri.

Pasal 4 Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dinyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Pasal 5 ayat (2) penyelenggaraan kesejahteraan sosial itu diprioritaskan pada; kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial (penyimpangan perilaku), korban bencana, korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial meliputi; kegiatan rehabilitasi, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Semua ini dominasinya sektor publik, yang akan memberi legitimasi atau sahnya perencanaan dan program kegiatan. Dalam konteks ini konsep kesejahteraan adalah dominasi keputusan organisasi formal yang dilakukan baik oleh organisasi publik (negara), masyarakat maupun organisasi ekonomi dalam pelayanan kesejahteraan sosial dan bukan sebuah institusi kesejahteraan masyarakat (*communitarian welfare*) yang terpola dalam kehidupan masyarakat itu sendiri.

Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 dinyatakan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya sehingga tidak terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan, atau gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan/ ketertinggalan, dan bencana alam maupun bencana sosial.

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial No. 08 Tahun 2012 Tentang Pedoman pendataan dan pengelolaan data PMKS dan potensi sumber kesejahteraan sosial, dinyatakan bahwa saat ini ada 22 (dua puluh dua) jenis PMKS, yaitu sebagai berikut: 1). Anak Balita Telantar; 2). Anak Telantar; 3). Anak Nakal; 4). Anak Jalanan; 5). Wanita Rawan Sosial Ekonomi; 6). Korban Tindak Kekerasan; 7). Lanjut Usia Telantar; 8). Penyandang Cacat; 9). Tuna Susila; 10). Pengemis; 11). Gelandangan; 12). Bekas Warga Binaan Lembaga Kemasyarakatan; 13). Korban Penyalahgunaan NAPZA; 14). Keluarga Fakir Miskin; 15). Keluarga Berumah Tidak Layak Huni; 16). Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis; 17).

¹¹James Midgley, *Pembangunan Sosial, Perspektif Pembangunan dalam kesejahteraan*, Departemen Agama R.I Jakarta, 2005 hal.21

Komunitas Adat Terpencil; 18). Korban Bencana Alam; 19). Korban Bencana Sosial atau Pengungsi; 20). Pekerja Migran Telantar; 21). Orang dengan HIV/AIDS (ODHA); 22). Keluarga Rentan;¹²

Sesuai dengan kondisi yang terjadi di Kalimantan Timur berdasarkan fakta sat ini, maka kategori PMKS yang dibahas dalam penelitian disertasi ini difokuskan pada PMKS tiga kategori yakni; tingginya angka kemiskinan, maraknya praktek prostitusi, dan luasnya peredaran penyalahgunaan narkoba.

Kondisi negara Indonesia pasca krisis moneter dan ekonomi global dan lokal ternyata belum pulih secara nyata. Hal ini tercermin belum membaiknya kondisi kehidupan masyarakat akibat dampak krisis yang lalu. Dampak krisis moneter dan ekonomi pada semua bidang kehidupan telah membuat kondisi masalah kesejahteraan sosial semakin kompleks dan berkembang, selain masalah kemiskinan, variabel dan bobot permasalahan kesejahteraan sosial lainnya cenderung meningkat. Masalah sosial dilihat dari perkembangannya dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu (1) Masalah sosial konvensional yang masih mendominasi terutama kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterasingan dan ketertinggalan, ketunaan sosial, dan penyimpangan perilaku, serta akibat bencana. (2) Masalah sosial kontemporer yang terkait dengan kelangsungan kehidupan sosial seperti korban tindak kekerasan, korban penyalahgunaan Napza, perlu memperoleh perhatian yang serius dan berkelanjutan.

Menjadi negara sejahtera di semua aspek/bidang merupakan impian dan cita-cita bersama masyarakat Indonesia yang dituangkan dalam konstitusi negara. Hal ini terlihat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-IV yang menjadi dasar dan juga sebagai amanah konstitusi yang harus diperjuangkan. Oleh karena itu, Pemerintah membuat Peraturan perundang-undangan dibidang Sosial yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 sebagai payung hukum dari segala peraturan perundang-undangan sosial lainnya.

Diterapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial dapat dikatakan mempertegas komitmen Pemerintah dalam memberikan pelayanan kesejahteraan social terhadap PMKS di era Otonomi Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut daerah memiliki kewenangan membuat kebijakam daerah untuk menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan terhadap PMKS peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal ini didasarkan atas asumsi, bahwa setiap daerah mempunyai kewenangan, hak, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri sendiri aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan melaksanakan keleluasaan (kemandirian) untuk mewujudkan pembangunan melalui upaya-upaya yang mampu memberdayakan masyarakat. Kesejahteraan sebagai suatu tujuan dari otonomi daerah akan terwujud manakala otonomi dipahami sebagai otonomi masyarakat daerah, bukan hanya otonomi pemerintahan daerah, setidaknya makna filosofis itu terlihat melalui substansi yang tertuang dalam Pasal 1 angka (12) Undang-undang No. 23 Tahun 2014. Berdasarkan uraian di atas, terdapat 3 (tiga) hal yang diderivasi sebagai implementasi/penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu;

¹² Kementerian Sosial RI, *Pusat data dan Informasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial*, 2015.

1. Menciptakan kepastian hukum, efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan publik.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang/kesempatan bagi masyarakat ikut berperan serta dalam proses pembangunan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 definisi Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jika dilihat dari semangat Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut maka tujuan Otonomi Daerah digariskan sebagai berikut:

1. Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan ciri khas suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dan antar daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan kata lain Pemerintah ingin melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Untuk itu, pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi, memberikan ruang (kewenangan) kepada Pemerintah Daerah untuk merencanakan dan melaksanakan kebijakan dan program yang sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Oleh karena itu, dalam negara demokrasi justru diperlukan kondisi masyarakat yang kuat, dalam arti masyarakat yang berdaya, cerdas, sehat dan sejahtera.

Politik hukum menurut T.M. Radhie "mendefinisikan Politik Hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun"¹³. Defenisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku diwilayah Negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan dimasa mendatang. Didalam prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pemerintahan daerah di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan adanya ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut semakin meneguhkan bahwa system pemerintahan daerah Indonesia mengadopsi prinsip otonomi atau desentralisasi.

Pasal 18 UUD 1945 sekaligus juga menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan sebuah Negara Kesatuan dengan system pemerintahan daerah yang bersifat desentralisasi. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa sebuah Negara Kesatuan memiliki sistem pemerintahan (penyelenggaraan urusan pemerintahan) yang bersifat sentraliasi atau desentralisasi. Dengan kata lain jika berbicara masalah otonomi atau desentralisasi, berarti pasti berbicara dalam konteks Negara kesatuan. Otonomi Daerah merupakan sub sistem dari Negara Kesatuan.

¹³ Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, 2010, hlm. 13.

Politik Hukum memperlihatkan adanya keinginan untuk menguatkan pelaksanaan desentralisasi, yang diwujudkan dalam pembagian wilayah atas daerah-daerah otonom (provinsi, kabupaten dan kota). Konsep ini memberikan pemahaman bahwa pembagian kekuasaan atau kewenangan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip pokok. Pertama, kewenangan atau kekuasaan pemerintahan yang secara absolut tidak diserahkan kepada daerah karena bersangkutan paut kepentingan kehidupan bangsa. Kedua, tidak ada kewenangan atau kekuasaan pemerintahan yang diserahkan seratus persen atau sepenuhnya kepada daerah, kecuali kewenangan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat.

Sejalan dengan perkembangan politik hukum otonomi daerah, agar diarahkan pelaksanaan otonomi yang sesuai dengan karakter daerah masing-masing daerah, maka diperlukan aturan tentang otonomi khusus bagi daerah-daerah yang berbeda antar daerah satu dengan lainnya, hal ini mengandung makna bahwa pemberian otonomi di seluruh Indonesia tidak harus sama bentuknya, tentunya menyesuaikan dengan budaya, adat, agama, serta sumberdaya yang ada di masing-masing daerah. Dengan demikian, diharapkan dapat menumbuhkan system demokrasi yang lebih baik, yang akan berpengaruh pada politik hukum dengan menghargai keaneka ragaman Indonesia, dan tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan semboyan "*Bhinneka Tunggal Ika*".

Program Legislasi Nasional dapat disebut sebagai contoh tentang politik hukum, meskipun ia hanya bagian dari Ilmu Politik Hukum. Ilmu atau Studi Politik Hukum bukan hanya menyangkut arah resmi tentang hukum, tetapi termasuk *Ius Constitutum*: Hukum yang sedang berjalan/diberlakukan, dan *Ius Constituendum*: Hukum yang dicita-citakan (*idealis*).

Namun demikian, pelaksanaan desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat, baik secara teoritis maupun secara empiris. Teoritis Pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar pelaksanaan desentralisasi. Diantara argumentasi dalam memilih desentralisasi otonomi daerah antara lain a). Untuk terlaksanankan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan; b). Sebagai sarana pendidikan politik; Pemerintah Daerah merupakan kancah pelatihan dan pengembangan demokrasi dalam sebuah Negara; c). Pemerintah daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan; d). Stabilitas Politik; e). Kesetaraan Politik; dan f). Akuntabilitas Publik;

Dalam implementasi ide negara hukum, undang-undang mempunyai kedudukan yang sangat strategis. Menurut Latief, bahwa "Dalam negara hukum modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan".¹⁴ Peraturan perundang-undangan adalah salah satu instrument untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita hukum yang diharapkan. Keberadaan Undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Menurut Satjipto Rahardo "Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Dalam pandangan

¹⁴ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2005, hlm. 17.

Paul Scholten “bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya”.¹⁵

Sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan “bahwa keberadaan Peraturan Perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu:¹⁶

- 1) Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya;
- 2) Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;
- 3) Struktur dan Sistematika Peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya;
- 4) Pembentukan dan pengembangan Peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun system hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.¹⁷

Hans Nawiasky sebagaimana dikutip Al-Atok, dalam *Theorie von Stufenordnung der Rechtsnormen* mengemukakan: “bahwa undang-undang berada di posisi tengah-tengah yang menjembatani antara Konstitusi atau Aturan Dasar/Aturan Pokok (*Staatgrundgesetz*) dengan Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)”.¹⁸ Karena materi muatan konstitusi sebagai aturan dasar/pokok dan mendasar, maka untuk itu bila dilaksanakan secara actual perlu dirumuskan lebih lanjut dalam aturan-aturan umum yang jelas dan terperinci dalam bentuk undang-undang dan selanjutnya baru dijabarkan lebih teknis dan terinci lagi dalam Aturan Pelaksanaan.¹⁹ Karena itu keberadaan Undang-undang sangatlah penting karena merupakan penjabaran lebih lanjut dari Konstitusi.

Sebagai norma hukum yang berada di bawah UUD 1945, Undang-undang berfungsi untuk menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UUD 1945 yang masih berupa aturan-aturan dasar. Di samping itu Undang-undang sebagai salah satu produk hukum dalam suatu negara mempunyai fungsi sebagaimana fungsi hukum pada umumnya. Fungsi undang-undang itu sangat tergantung dari tujuan penyelenggaraan negara. Keberadaan undang-undang pada dasarnya adalah instrumen bagi penguasa untuk menjalankan roda pemerintahan. Secara umum fungsi undang-undang menurut Saifudin

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, cet.n keenam, Tahun 2006, hlm. 96.

¹⁶ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind., 1992, hlm. 6.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ A. Rosyd Al Atok, *Konsep Pembentukan Perundang-Undangan, Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang, Setara Press, 2015, hlm. 3.

¹⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, cetakan ke-13, 2007, hlm. 45.

dalam suatu negara adalah sebagai pengatur masyarakat; untuk membatasi kekuasaan; sebagai *a tool of social engineering*; dan sebagai sarana pembaharuan masyarakat".²⁰

Sebagai pengatur masyarakat, undang-undang berfungsi mengatur tarik-menarik berbagai kepentingan dari berbagai individu, kelompok, atau golongan yang ada di masyarakat dengan memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum mengenai *legal right, privilege, function, duty, status, or disposition* dalam berbagai aspek kehidupan. Karena pandangan dan rasa keadilan serta kesadaran hukum masyarakat suatu negara tidak mesti seragam, maka undang-undang harus dapat mengakomodir segala pandangan dan rasa keadilan serta kesadaran hukum yang hidup, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat sehingga kehadiran undang-undang itu dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Fungsi undang-undang untuk membatasi kekuasaan dimaksudkan untuk membagi dan membatasi kekuasaan yang dimiliki oleh organ-organ negara dengan aturan yang jelas agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Tanpa adanya pengaturan yang jelas dengan undang-undang akan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang dengan menjadikan undang-undang sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan semata tanpa mengindahkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat pengusulan, pembahasan, persetujuan sampai penetapan dan pengesahan dilakukan dengan prinsip *checks and balances* antar lembaga negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki. Demikian pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka pembentukan undang-undang merupakan langkah penting untuk menghasilkan undang-undang yang ideal.

Peraturan Daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Sejalan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah, kedudukan Peraturan Daerah perlu semakin dikukuhkan yang dapat bersifat mandiri. Menurut Jimly Asshidiqie bahwa "dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti sama-sama Produk Hukum lembaga legislatif".²¹ Namun, dari sisi isinya sudah seharusnya kedudukan peraturan yang ruang lingkupnya lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan yang ruang lingkupnya lebih luas. Karena itu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan.

Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, secara tegas menyatakan bahwa Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah yang sudah ditetapkan harus disampaikan kepada Pemerintah (Pusat) dalam waktu 7 hari. Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah jika bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keputusan tersebut ditetapkan oleh Peraturan Presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya Peraturan Daerah.

²⁰ Saifuddin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 47.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang, Setara Press, 2015, hlm. 113-115.

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang periode yang satu dengan periode lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD 1945 atau Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berlaku. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan/kewenangan yang ada yang diberikan kepada Pemerintah Daerah.

Kebijakan Hukum Nasional diarahkan terciptanya hukum yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif serta menjamin terciptanya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksudkan sebagai landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda sebagai salah satu Sumber Hukum dalam tata urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Sebagai salah satu sumber hukum dalam hierarki perundang-undangan Indonesia Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Perda merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Prakarsa suatu Perda dapat berasal dari DPRD atau dari Pemerintah Daerah. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Kewenangan membuat perda merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dengan tujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan". Dalam penyusunan Perda perlu diprogramkan yang dituangkan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda), agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Oleh karena itu, instrumen Prolegda sebagai bagian dari tahap perencanaan pembentukan Perda sangat diperlukan.

Peraturan Daerah menurut Jimly Asshiddiqie: “merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat mandiri sesuai dengan materi muatannya, namun karena merupakan satu kesatuan system hukum dan sifatnya berlaku umum didaerah tertentu, sudah selayaknya memperhatikan asas-asas pembentukan dan materi peraturan perundang-undangan.²² Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undang ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, dan pilihan kata terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah harus dapat memperhatikan segala kepentingan masyarakat tanpa mengabaikan aturan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Daerah yang baik hendaknya dapat memberikan rasa nyaman dan jauh dari sifat penekanan yang memberatkan masyarakat.

Secara detail, A. Hamid S Attamimi menjelaskan dalam Pembentukan Perundang-undangan selain berpedoman pada asas-asas pembentukan Peraturan perundang-undangan yang baik, juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum, yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum, pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu melalui pembaruan atau pelestarian. Dengan menggunakan istilah lain, Bagir Manan mengemukakan, bahwa

²²Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit*, 2015, hlm. 115.

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, didalamnya terdiri dari:

Landasan Yuridis; landasan ini akan menunjukkan:

- a. keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum;
- b. keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur;
- c. keharusan mengikuti tata cara tertentu;
- d. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- e. produk-produk hukum yang dibuat harus dapat diterima oleh masyarakat secara wajar maupun spontan.

Landasan sosiologis; Landasan ini akan mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dengan dasar ini, diharapkan peraturan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat. Peraturan yang diterima secara wajar aka mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya

Landasan Filosofis; Landasan ini berkaitan dengan cita hukum, dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum. Cita hukum tersebut tumbuh dari system nilai mereka mengenai baik ataupun buruknya, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan dan sebagainya. Kesemuanya merupakan bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu

Lahirnya sebuah produk hukum termasuk Peraturan Daerah di dalamnya harus dapat diterima serta dapat dilaksanakan oleh masyarakatnya. Konsep Peraturan Daerah yang dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah adalah yang memiliki tujuan yang jelas terutama terhadap nilai kemanfaatannya. Nilai kemanfaatan yang dimaksud bermuara kepada objek hukum yang diaturnya yaitu masyarakat.

Menurut ajaran utilitas yang dipelopori oleh Jheremy Bentham, Jhon Stuart Mill, dan David Hume, para pemuka ajaran keadilan ini menyatakan bahwa kebahagiaan merupakan prinsip untuk mengukur keadilan hukum, institusi social, termasuk institusi hukum harus diukur dari sejauh mana hukum tersebut memberikan manfaat kepada masyarakat. Unsur manfaat menjadi ukuran atau kriteria bagi seorang untuk mentaati hukum, dengan kemanfaatan diharapkan dapat mendorong partisipasi masyarakat.

Selain asas dan materi muatan diatas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan daerah harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Beberapa asas diatas ada satu hal yang sering terabaikan untuk dijadikan fondasi utama diantara asas lainnya yaitu asas Pancasila. Didalam Pancasila sebenarnya yang mencakup semua asas yang ada bahkan lebih dari itu. Bangsa Indonesia telah menetapkan falsafah dasar negara adalah Pancasila yang artinya setiap tindakan/perbuatan baik tindakan pemerintah maupun perbuatan rakyat harus sesuai dengan ajaran Pancasila. Pancasila merupakan sumber hukum materiil, sehingga setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila.

Analisis tentang Teori Negara Hukum terhadap prinsip-prinsip yang mendasari Kebijakan hukum otonomi daerah dalam sistem Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial PMKS. Dalam Teori negara Hukum Albert Venn Dicey, dalam *'Introduction to the Law of the Constitution'* menyatakan bahwa Negara hukum adalah negara yang mempunyai *the rule of law* atau secara sederhana diartikan sebagai suatu ketentuan hukum. Konsep ini menekankan pada tiga tolak ukur atau unsur utama dari Negara hukum, yaitu (1) supremasi aturan-aturan hukum; (2) kesetaraan dihadapan hukum; (3) konstitusi yang di dasarkan atas hak-hak asasi manusia.

Untuk menganalisis rumusan masalah di atas dapat dikemukakan bahwa Kebijakan Hukum Otonomi daerah telah diatur dengan Undang-Undang dengan kedudukan tertinggi (supreme) yakni Undang-undang Dasar. Pasal 18 ayat (1) UUD1945 menyatakan bahwa: Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota, mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang. Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian bahwa Pasal 18, 18A, dan Pasal 18 B UUD 1945 merupakan prinsip-prinsip ketentuan hukum penyelenggaraan Otonomi daerah di Indonesia. Hal itu sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh AV. Dicey bahwa negara harus memiliki supremasi aturan-aturan Hukum. Sejalan dengan itu Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa terdapat empat prinsip yang mendasari ketentuan Pasal 18 UUD 1945, yaitu; a) prinsip pembagian daerah yang bersifat hierarkis; b) prinsip pembagian otonomi dan tugas pembantuan; c) prinsip demokrasi; dan d) prinsip otonomi seluas-luasnya.

Penyelenggaraan kesejahteraan Sosial diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, hal ini sebagai amanat Pasal 27 ayat (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, Pasal 28 H ayat (1) yakni, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin; ayat (2) setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, ayat (3) setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Pasal 28 C menyatakan bahwa, setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan, dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, dan seni budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya, dan demi kesejahteraan ummat manusia. Dengan demikian Pasal 28 C dan Pasal 28 H ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945, merupakan prinsip-prinsip keadilan dan kesetaraan di hadapan hukum, yang merupakan salah satu tolak ukur *The Rule of Law* yakni kesetaraan dihadapan hukum yang dikemukakan oleh AV. Dicey.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan, bahwa "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu sebagai konsekuensi negara hukum Negara Republik Indonesia harus mengatur penyelenggaraan kesejahteraan Sosial melalui Undang-

undang sebagai kebijakan strategis nasional sebagai acuan penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS. Hal ini sudah dilakukan oleh Pemerintah dan DPR dengan diterbitkannya Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan kesejahteraan sosial, akan tetapi implementasinya belum dapat mewujudkan kesejahteraan sosial dikarenakan berbagai faktor penghambat.

Analisis tentang Teori Negara Hukum Kesejahteraan terhadap prinsip-prinsip yang mendasari Kebijakan hukum otonomi daerah dalam sistem Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial PMKS. Negara hukum kesejahteraan, yang merupakan perpaduan dari dua unsur yang berbeda, yaitu unsur negara hukum klasik dan negara hukum kesejahteraan.

Negara hukum modern memiliki tujuan yang lazim disebut dengan tujuan negara, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. *Welfare state* atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Konsep *welfare state* menurut JM. Keynes didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu demokrasi, penegakan hukum, perlindungan hak asasi manusia, keadilan sosial dan anti diskriminasi. JM. Keynes, menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi harus mensejahterakan seluruh rakyat melalui pengaturan undang-undang.

Dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan Negara Republik Indonesia telah diawali dengan Tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yakni “untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, Pasal 28 H ayat (1) yakni, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin; ayat (2) setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, ayat (3) setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pasal 28 C, UUD 1945 menyatakan bahwa; setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan, dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, dan seni budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya, dan demi kesejahteraan umat manusia. Dengan demikian Pasal 28 C dan Pasal 28 H ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945, merupakan prinsip-prinsip dalam menjamin terwujudnya kesejahteraan sosial.

Dikaitkan dengan pendapat James Midgley dalam Miftahul Huda: “mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kondisi yang harus memenuhi tiga syarat utama, yakni: 1) ketika masalah sosial dapat dikelola dengan baik; 2) ketika kebutuhan terpenuhi; dan 3) ketika peluang-peluang sosial terbuka secara maksimal. Disisi lain, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dinyatakan bahwa 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”.

Penyelenggaraan kesejahteraan Sosial diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dalam Pasal 24 ayat (1) dinyatakan penyelenggaraan

kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab pemerintah dan Pemerintah Daerah, dalam ayat (2) Tanggungjawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk pemerintah pusat dilaksanakan oleh Menteri, pada ayat (3) tanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk Provinsi dilaksanakan oleh Gubernur, dan untuk Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Bupati/Walikota.

Penerapan sistem otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perubahan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik kepada sistem desentralistik. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam membangun otonomi daerah dengan prinsip luas, nyata dan bertanggung jawab memberikan hak dan wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Merujuk pada teori Midgley bahwa kesejahteraan sosial sebagai kondisi yang harus memenuhi tiga syarat utama, yakni: 1) ketika masalah sosial dapat dikelola dengan baik; 2) ketika kebutuhan terpenuhi; dan 3) ketika peluang-peluang sosial terbuka secara maksimal. Apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, Pemerintah telah menyusun berbagai regulasi terutama Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 sebagai kebijakan strategis dan PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial sebagai kebijakan teknis yang ditindaklanjuti dengan Produk Hukum daerah untuk mengelola permasalahan sosial dengan baik, telah dilakukan.

Namun demikian, mengingat jumlah PMKS yang begitu besar dengan grafik yang cenderung terus meningkat, maka kebutuhan dasar belum terpenuhi secara maksimal dan peluang-peluang sosial belum dapat menampung para PMKS secara maksimal. Apalagi teori ini dikaitkan dengan konsep Pemerintah tentang Kesejahteraan Sosial yakni, "kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya".

B. Pembahasan

1. Urgensi Negara Kesejahteraan

Pembangunan kesejahteraan sosial dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melalui redistribusi hasil-hasil pembangunan yang diwujudkan dalam kegiatan penanganan masalah-masalah sosial terutama bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Meskipun telah dicatat banyak keberhasilan dalam berbagai bidang, namun beberapa masalah masih harus mendapat perhatian.

Negara kesejahteraan menurut Miftachul Huda: "merupakan Sistem Pemerintahan dimana Negara bertanggungjawab besar terhadap kesejahteraan warga negaranya".²³ Tentu sistem ini bukan berasal dari Indonesia. Istilah maupun konsep *welfare state* secara akademik berasal dari tradisi ilmunan di barat. *Welfare state* mulai berkembang sejak Perang Dunia ke II. Dipelbagai negara *welfare state* digunakan dengan bahasa yang beragam. Di Jerman, kira-kira sama dengan istilah *Sozialstaat/Social State* yang telah digunakan sejak tahun 1870, dan *Folkhemmet* di negara Swedia sejak tahun 1936. Di Prancis memiliki sinonim dengan istilah

²³ Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 106.

"*providence state*" (*Etat Providence*), sedangkan istilah yang sama digunakan di Spanyol yakni, *estado del bienestar* (*state of well-being*). Seperti tertuang dalam *Barner & Noble, New American Ensiklopedia*, sebagaimana dikutip Huda bahwa "*Welfare state* dijalankan oleh pemerintahan yang demokratis yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan sosial dan ekonomi rakyatnya".²⁴ Dalam konteks Indonesia yang dimaksud dengan *welfare state* menurut Sutrisno dalam Huda "adalah yang mencakup kesejahteraan secara material maupun spiritual, sehingga membedakannya dengan istilah-istilah yang mirip lainnya".²⁵

Setiap negara hukum kesejahteraan yang pada umumnya dianut oleh negara-negara modern dewasa ini, tugas negara tidak hanya sebagai pelaksana Undang-Undang, artinya Pemerintah tidak pasif menunggu perintah Undang-Undang yang dibuat oleh badan legislative, namun negara dituntut pro-aktif dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, khususnya dalam memberikan pelayanan sosial kepada PMKS, sehingga kekosongan Undang-undang tidak dapat menghalangi fungsi-fungsi pelayanan tersebut.

Di dalam konsepsi Hukum Tata Negara, bahwa munculnya negara kesejahteraan merupakan implikasi dari adanya berbagai kelemahan pada tipe negara hukum klasik, yang dalam tipe negara ini hukum klasik hanya meletakkan kewajiban bagi pemerintah sebagai penjaga ketertiban dan pematuhan terhadap undang-undang, negara tidak memiliki wewenang untuk mengurus kepentingan urusan warga masyarakatnya. Dalam dinamika perkembangannya, konsep negara penjaga malam lambat laun digeser keberadaannya oleh negara kesejahteraan modern yang hendak mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Pergeseran ke arah kesejahteraan dalam konsep negara hukum didasarkan pada asumsi, bahwa semua orang tunduk kepada hukum dan tidak bertindak sewenang-wenang, serta mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum dan pemerintahan.

Menurut Aristoteles dalam Marbun: "terdapat tiga tujuan yang hendak dicapai dalam suatu negara hukum, yaitu; pertama, tujuan negara hukum yang termasuk tirani, yaitu apabila tujuan negara hanya untuk memenuhi kepentingan satu orang, yang dalam hal ini pemimpin negara; kedua, oligarki jika tujuan negara hanya berorientasi untuk suatu kelompok atau kepentingan beberapa kelompok; dan yang ketiga, demokrasi, dalam hal ini apabila tujuan yang hendak dicapai negara hukum adalah untuk kepentingan rakyat seluruhnya dengan mengatasnamakan rakyat.²⁶ Immanuel Kant dalam Marbun: "membagi tipe negara hukum menjadi negara hukum klasik atau yang lebih dikenal dengan istilah negara penjaga malam, dan negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan²⁷.

Welfare state adalah suatu sistem yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang terencana, melembaga dan berkesinambungan. *Welfare state* meyakini bahwa negara memiliki kewajiban untuk menyediakan warga negaranya akan standar hidup yang layak. Karena setiap negara memiliki standar yang berbeda-beda, yang berhubungan langsung dengan batas kemampuan negara. Nilai penting yang dibawa negara kesejahteraan adalah mereduksi

²⁴ *Ibid*, hlm. 107.

²⁵ *Ibid*

²⁶ SF. Marbun, *Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Jakarta, 2005, hlm. 62.

²⁷ *Ibid*

jurang pemisah antara kaum kaya dan kaum miskin dengan cara mendistribusikan uang dari si kaya kepada si miskin. Distribusi keuntungan yang diatur oleh negara ini salah satu caranya dilakukan dengan menempatkan pihak buruh dan pengusaha secara seimbang, memiliki hak yang sama dan setara. Berbeda halnya dengan negara hukum kesejahteraan, yang merupakan perpaduan dari dua unsur yang berbeda, yaitu unsur negara hukum klasik dan negara hukum kesejahteraan. Perpaduan antara individualism dengan kolektivisme atau campuran antara kapitalisme dan sosialisme.

Menurut Mustamin DM., Negara kesejahteraan modern merupakan perkawinan dua unsur yang berbeda yang dapat melahirkan energi baru. Hal ini merupakan pandangan hidup monodualis yang memandang manusia tidak hanya sebagai perseorangan (individu), tetapi juga anggota suatu kolektivitas, atau sebaliknya memandang manusia tidak hanya sebagai alat untuk kepentingan kolektivitas, melainkan juga untuk tujuan-tujuan untuk dirinya sendiri, suatu faham yang lebih sesuai dengan kodrat dan kenyataan.²⁸

Diantara sekian banyak fungsi penyelenggara negara (termasuk penyelenggara daerah/pemerintah daerah) fungsi *provider* dan fungsi *regulator* yang paling korelatif dengan pembahasa obyek kajian ini yakni fungsi pelayanan kesejahteraan sosial bagi PMKS. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa Pemerintah daerah otonom berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara legalitas formal, Indonesia bisa disebut sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal itu di antaranya karena tujuan negara dalam memajukan kesejahteraan umum tercantum dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mencapai tujuan negara tersebut telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, antara lain; Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), Undang-Undang No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang No. 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, dan Undang-Undang No. 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

2. Aspek Yuridis Perlindungan Kesejahteraan Sosial PMKS

Aspek yuridis merupakan kewajiban Pemerintah dan DPR dalam mempersiapkan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka mendukung penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Namun, yang terpenting regulasi yang telah disusun dapat diimplementasikan di lapangan secara optimal. Sejalan dengan berbagai konvensi Internasional terkait dengan pentingnya perlindungan kesejahteraan, konstitusi Negara Republik Indonesia khususnya dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28 H ayat (1), (2), (3), dan Pasal 34 merupakan bukti aspek yuridis dalam konstitusi negara dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menjamin bahwa negara memberikan perlindungan sosial bagi seluruh warga negara, lebih-lebih mereka yang termasuk kategori miskin dan terlantar. Jaminan sosial bagi kelompok marjinal, pelayanan sosial bagi anak, perlindungan sosial terhadap anak-anak rentan (buruh

²⁸ Mustamin, DM., *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 1979, hlm. 15.

anak, anak jalanan), perbaikan hak-hak penyandang cacat, pelayanan sosial bagi lanjut usia terlantar, dan penghapusan perdagangan manusia adalah beberapa isu kesejahteraan sosial yang harus mendapat perhatian khusus dari negara. Selain itu, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) melengkapi proteksi terhadap pelayanan kesejahteraan sosial PMKS.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanggulangan Fakir Miskin salah satu regulasi sebagai upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga. Dalam Penanganan fakir miskin pemerintah harus mentaati asas-asas kemanusiaan, keadilan sosial, non diskriminasi, kesejahteraan, kesetiakawanan dan pemberdayaan.

Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan data PMKS dan Potensi dan Sumber kesejahteraan Sosial, disebutkan bahwa PMKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambata, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rokhani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Oleh sebab itu diperlukan campur tangan pemerintah untuk dapat melindungi, memberdayakan dan menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Dalam hubungan dengan penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial bagi PMKS, sebagai realisasi keinginan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tahun 2009 telah dibentuk Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan regulasi ini tidak hanya sebagai realisasi atas ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 semata, tetapi telah memberikan rambu-rambu atau pedoman atas penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan bagi PMKS.

Berdasarkan pendapat di atas, maka penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi Pemerintah merupakan fungsi penyelenggaraan tugas-tugas negara pada umumnya. Hal ini diasumsikan bahwa ketika membicarakan mengenai fungsi penyelenggaraan negara, maka *include* dengan fungsi penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Daerah sebagai pelayanan kesejahteraan sosial. Namun, munculnya fungsi penyelenggaraan ini tidak terlepas dari eksistensi negara hukum modern yang memiliki tugas untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

3. Asas-Asas Pelayanan Kesejahteraan Sosial PMKS

Pelayanan dan Perlindungan Kesejahteraan Sosial bagi PMKS khususnya di Kalimantan Timur telah memiliki landasan atau dasar hukum yang kuat, baik melalui landasan konstitusional dalam Pasal 34 UUD 1945, maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Namun, demikian perlu dipahami, bahwa Undang-undang merupakan produk hukum positif yang memiliki karakter atau sifat yang terbatas secara substansial. Oleh karena itu tidak jarang Undang-undang tidak mampu mengakomodasikan setiap permasalahan hukum yang diaturnya. Pendapat Bagir Manan: "menyatakan Peraturan perundang-undangan (hukum positif) juga mengandung masalah-masalah antara lain; peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi

peristiwa hukum atau tuntutan hukum, dan ini yang menimbulkan apa yang lazim disebut dengan kekosongan hukum (peraturan)".²⁹

Untuk melakukan fungsi dan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum, pemerintah dibekali instrument dalam bentuk wewenang pemerintahan, dan wewenang ini dimaksudkan untuk melakukan tindakan pemerintahan. Dalam konsep hukum administrasi Belanda perbuatan Pemerintahan dikenal dengan istilah "*bestuurhandeling*", yang dalam Pustaka Hukum Administrasi di Indonesia disebut dengan istilah perbuatan Pemerintahan, atau tindak pemerintahan, atau dengan istilah normatif digunakan istilah "tindakan Tata Usaha Negara".

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Sosial No. 129/HUK/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Idealnya regulasi tersebut dalam penerapannya di daerah termasuk di Kalimantan Timur dituangkan atau diatur kembali melalui Peraturan Daerah masing-masing. Hal ini didasarkan atas asumsi bahwa, masing-masing daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda, baik dari segi kultur, maupun dari segi kemampuan manajerial aparatur negara, mengingat undang-undang kesejahteraan sosial merupakan norma yang mengandung nilai-nilai umum di Indonesia. Pengaturan pelayanan dan kesejahteraan sosial bagi PMKS dengan Peraturan Daerah, khususnya di Kalimantan Timur diharapkan dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat di masing-masing daerah, sehingga Peraturan Daerah tersebut memuat aspirasi atau keinginan masyarakat, budaya dan tata nilai daerah yang bersangkutan.

Berkaitan dengan keadilan distributive dan keadilan komutatif yang di derivasi dari keadilan sebagaimana dikemukakan Aristoteles, bahwa keadilan distributif menuntut bahwa setiap orang mendapatkan hak-haknya secara proporsional. Oleh karena itu, menurut keadilan distributif ini orang mendapatkan hak-haknya berdasarkan antara lain jasa atau kemampuannya. Singkatnya yang dinilai adil di sini adalah apabila setiap orang mendapatkan hak-haknya secara proporsional.

Sementara itu keadilan komutatif memberikan kepada setiap orang secara sama banyaknya (merata). Dalam pergaulan dimasyarakat keadilan komutatif merupakan kewajiban setiap orang terhadap sesamanya. Oleh karena itu pada keadilan komutatif yang dituntut adalah kesamaan. Adil dalam hal ini ialah apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang status sosial dan sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas, dengan memperhatikan kedua jenis keadilan (keadilan distributif dan keadilan komutatif) itu maka dapat dipahami bahwa jika keadilan distributif merupakan tugas pemerintah terhadap warganya, menentukan apa yang dapat dituntut oleh masyarakat (merupakan urusan pembuat Undang-undang untuk diperhatikan dalam penyusunan undang-undang), maka keadilan komutatif adalah merupakan urusan hakim. Hakim harus memperhatikan hubungan perorangan yang mempunyai kedudukan yang sama tanpa diskriminatif.

Di Indonesia kata dan makna keadilan diakui secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Keadilan (sosial) tidak hanya dinyatakan sebagai salah satu sila dalam Pancasila, tetapi juga sebagai tujuan yang harus dicapai oleh negara sebagaimana

²⁹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILL, Co, Jakarta, 1992, hlm. 8.

diamanatkan oleh *founding fathers* bangsa Indonesia. Dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 ditegaskan bahwa "Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dalam rangkaian kalimat *filosofis* itu juga ditegaskan akan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...". Konstruksi kalimat yang ada dalam pembukaan di atas (keadilan sosial) menunjukkan bahwa keadilan bukan saja harus dilaksanakan dalam masyarakat dan negara Indonesia, melainkan juga dalam masyarakat dunia.

Memperhatikan uraian mengenai teori keadilan di atas, dapat dijadikan rujukan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial kepada PMKS seharusnya tidak menimbulkan diskriminasi pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik harus benar-benar dapat dinikmati dan dirasakan oleh semua golongan dan semua kelompok masyarakat, tanpa adanya diskriminasi. Aparatur penyelenggara tidak pada tempatnya berlaku diskriminatif sehingga pelayanan kesejahteraan sosial bagi PMKS benar-benar mencerminkan rasa keadilan.

Eksistensi Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dimaksudkan sebagai instrumen perlindungan hukum preventif bagi rakyat. Bagi pemerintah memiliki arti penting sebagai landasan dalam pembuatan keputusan, sedangkan bagi masyarakat instrument pengaturan tersebut memberikan kemungkinan untuk berperan serta untuk ikut ambil bagian dalam rangka kontrol terhadap pelayanan publik. Dalam konteks penyelenggaraan kesejahteraan sosial Pasal 2 Undang - Undang No. 11 Tahun 2009 disebutkan tentang asas-asas penyelenggaraan kesejahteraan berdasarkan: Asas Kesetiakawanan; Asas Keadilan; Asas kemanfaatan; *Asas keterpaduan*; Asas keterbukaan/Transparansi; Asas akuntabilitas; Asas Partisipasi; Asas Profesionalitas; dan Asas keberlanjutan;

Asas-asas tersebut apabila diimplementasikan dengan sungguh-sungguh dalam pelaksanaannya, maka penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat diselenggarakan dengan baik dan akan memberikan kepuasan tersendiri bagi PMKS sebagai pihak yang memperoleh layanan. Diharapkan dengan pelaksanaan yang sungguh-sungguh terhadap asas-asas ini dapat mengurangi tuntutan atau klaim dari masyarakat terhadap pemerintah.

4. BPJS Kesehatan Solusi Alternatif Perlindungan Sosial PMKS

Setelah periode krisis ekonomi usai, sistem perlindungan sosial di Indonesia kembali mengalami perkembangan. Program Jaminan Perlindungan Sosial (JPS) yang ditujukan sebagai respons atas krisis ekonomi berakhir, dan digantikan oleh program-program perlindungan sosial yang terdiri dari program bantuan sosial serta program jaminan sosial. Dalam periode ini, terjadi pula beberapa momen penting dalam lingkup sistem perlindungan sosial, diantaranya lahirnya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia. SJSN bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya.

Selanjutnya program ini diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). BPJS adalah Badan Hukum bersifat nirlaba yang dibentuk dengan undang-undang untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. Di Indonesia, bantuan sosial oleh Pemerintah kini lebih ditekankan pada pemberdayaan dalam bentuk bimbingan, rehabilitasi dan pemberdayaan yang bermuara pada kemandirian PMKS.

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) berhak mendapat pelayanan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Hal itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-undang No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. BPJS menggantikan lembaga jaminan sosial di Indonesia, seperti PT. Askes dan PT. Jamsostek, sehingga setiap warga negara Indonesia dan warga asing yang tinggal minimal enam bulan wajib menjadi anggota BPJS. Hal ini sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (PBI-JK). Oleh sebab itu Kementerian Sosial memiliki tugas menyusun data warga miskin dan program bagi PMKS untuk dimasukkan sebagai peserta BPJS Kesehatan. Bagi warga miskin, iuran BPJS ditanggung pemerintah melalui Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan. Data penduduk miskin, menjadi sangat penting agar berbagai bantuan sosial yang disalurkan tepat sasaran sesuai target.

Untuk meningkatkan kualitas SDM maka salah satunya adalah pembangunan di bidang kesehatan yang memerlukan dukungan fasilitas, tenaga, dana serta sarana dan prasarana lainnya yang memadai. Pembangunan Bidang Kesehatan tidak boleh kita abaikan, karena kesehatan adalah sarana mutlak untuk meningkatkan produktifitas dan merupakan prasyarat utama di dalam pembentukan SDM yang berkualitas, sehingga masyarakat Kalimantan Timur tampil sebagai insan yang handal, mandiri dan mampu bertahan di tengah persaingan global.

Hal ini sejalan dengan Visi Pembangunan Bidang Kesehatan Provinsi Kalimantan Timur yaitu: "Kesehatan untuk semua menuju terwujudnya derajat kesehatan masyarakat Kalimantan Timur terbaik diluar Jawa dan Bali". Maksudnya adalah meningkatnya akses pelayanan kesehatan secara komprehensif yang bermutu dan mudah diperoleh masyarakat serta tercapainya sasaran (MDGs) dengan pencapaian diatas rata-rata nasional.

Oleh karena itu Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur saat ini juga sedang mengembangkan Program Jaminan Kesehatan Provinsi Kalimantan Timur menuju Jaminan Kesehatan Semesta yang dilaksanakan secara terintegrasi dengan Program Jamkesmas (Pusat) dan Jamkesda (Kabupaten/Kota), sehingga pada tahun 2013 lalu, seluruh masyarakat Provinsi Kalimantan Timur diharapkan telah memiliki jaminan kesehatan, sehingga masalah-masalah yang terkait dengan pembiayaan pelayanan kesehatan dapat teratasi.

Apabila program pemerintah dalam menyelenggarakan BPJS dapat berjalan sesuai ketentuan, diharapkan secara otomatis perlindungan sosial khususnya terhadap PMKS di Indonesia dapat dijamin hak-haknya sesuai amanat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), dan sebagai upaya melaksanakan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat.

5. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah Dan Pelayanan Publik

Pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh dengan maksud untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta dan untuk menentukan sendiri arah pembangunan, termasuk perubahan sistem pemerintahan yang dapat mendukung kesejahteraannya. Oleh karena itu, proses pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu indikator dari penyelenggaraan otonomi daerah merupakan sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan.

Asas-Asas Otonomi daerah yang ditetapkan dalam berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut;

1. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.
2. Asas Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
4. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Berdasarkan kehendak Reformasi Sidang Istimewa MPR Tahun 1998 menetapkan Ketetapan MPR XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional, yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan otonomi daerah yang demikian itu merupakan kebijakan negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Artinya, seluruh kebijakan dan kegiatan pemerintahan serta kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah dilaksanakan menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan negara tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah itu tentu menyangkut bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan *policy* dengan melibatkan berbagai faktor mulai dari faktor sumber daya, hubungan antar unit organisasi, tingkat-tingkat birokrasi sampai kepada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui *policy* yang sudah ditetapkan.

Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan Pemerintahan Umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya

menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan *konkuren* adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi

Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

6. Penyelenggaraan Pembangunan di Provinsi Kalimantan Timur

Provinsi Kalimantan Timur memiliki luas mencapai 129.066,64 km². Provinsi Kalimantan Timur dibentuk berdasarkan Undang-Undang R.I Nomor 25 Tahun 1956 dengan Gubernurnya yang pertama adalah AP. Pranoto. Sejak diberlakukannya Undang-undang R.I No. 20 Tahun 2012, maka wilayah Provinsi Kalimantan Timur dimekarkan dengan terbentuknya Provinsi Kalimantan Utara. Dengan demikian sejak diundangkannya Undang-undang R.I No. 20 Tahun 2012, wilayah Provinsi Kalimantan Timur terdiri dari 7 (tujuh) kabupaten dan 3 (tiga) kota yakni; Kota Samarinda, Kota Balikpapan, Kota Bontang, Kabupaten Kutai Kartanegara, Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Berau, Kabupaten Paser, Kabupaten Penajam Paser Utara, dan Kabupaten Mahakam Ulu.

Provinsi Kalimantan Timur memiliki sumber daya alam yang cukup besar, baik sumberdaya alam yang tidak bisa diperbaharui maupun sumber daya alam yang dapat diperbaharui. Urgensi mengangkat Provinsi Kalimantan Timur dalam penelitian disertasi ini, hal ini karena Provinsi Kalimantan Timur merupakan daerah penghasil devisa yang cukup besar bagi negara Republik Indonesia. Potensi sumberdaya alam demikian besar baik dari sektor minyak dan gas maupun non migas seperti; batubara, industri kimia, industri kayu, industri logam, kehutanan, perkebunan, pertanian, perikanan, dan peternakan. Faktanya bahwa PDRB Provinsi Kalimantan Timur merupakan PDRB termasuk kategori tinggi di tingkat nasional, hal ini berdasarkan harga berlaku pada Tahun 2015 mencapai Rp. 564,7 Trilyun atau mengalami penurunan dibandingkan PDRB tahun 2014 senilai Rp. 579,01 Trilyun.

Jumlah populasi penduduk Provinsi Kalimantan Timur berdasarkan data BPS Kalimantan Timur pada tahun 2014 mencapai 3.300.517 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk (3,8%) per tahun yang jauh di atas angka rata-rata nasional yang hanya (1,49%) per tahun. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi ini, memberi beban kepada Pemerintah Daerah setempat dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dengan membuat Produk Hukum Daerah mengenai pemberdayaan penduduk miskin, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan Kota setidaknya-tidaknya memiliki perhatian serius terhadap masalah kemiskinan secara yuridis. Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kalimantan Timur 2013-2018 sudah ditargetkan untuk mengurangi pengangguran sebesar (1%) setiap tahunnya. Kemiskinan yang ada bersifat multidimensional, bukan sekedar masalah ekonomi (rendahnya pendapatan), tetapi juga kerentanan dan kerawanan untuk menjadi miskin dan keterbatasan

akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka.

Selanjutnya ditinjau dari aspek yuridis maka kemiskinan yang ada bersifat multidimensional, bukan sekedar masalah ekonomi atau rendahnya pendapatan, tetapi juga kerentanan dan kerawanan untuk menjadi miskin dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka. Oleh sebab itu menarik jika dalam penelitian disertasi ini melihat sejauh mana efektivitas perlindungan hukum terhadap pelayanan kesejahteraan sosial khususnya bagi PMKS terutama menyangkut pelayanan dasar pada sektor pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial, apakah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah, baik dalam skala teori perundang-undangan maupun dalam tataran implementasi dilapangan.

7. Penyelenggaraan Pelayanan Sosial PMKS di Kalimantan Timur

Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur adalah unsur pelaksana Pemerintah Provinsi di Bidang Kesejahteraan Sosial yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Timur. Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur No. 45 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Kalimantan Timur dan Peraturan Gubernur No. 17 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas pada Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur

Pembangunan kesejahteraan sosial ditujukan untuk mewujudkan tata kehidupan dan penghidupan yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha dan memenuhi kebutuhan dasar hidupnya, baik perorangan, keluarga, kelompok dan komunitas masyarakat dengan menunjung tinggi hak asasi manusia serta nilai sosial budaya setempat.

Kesejahteraan sosial merupakan salah satu urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka menanggulangi permasalahan-permasalahan sosial yang ada ditengah-tengah masyarakat. Sedangkan unsur pelaksana pemerintah di bidang kesejahteraan sosial dilaksanakan oleh Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur yang mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dibidang kesejahteraan sosial.

Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan fungsinya adalah sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis bidang sosial sesuai dengan rencana strategi yang ditetapkan Pemerintah Daerah;
- b. Perencanaan, pembinaan, pengendalian kebijakan teknis di bidang sosial;
- c. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum bidang sosial;
- d. Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis pemberdayaan sosial;
- e. Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis pelayanan dan rehabilitasi sosial;
- f. Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengan.kebija teknis bantuan dan jaminan sosial;

- g. Penyelenggaraan urusan kesatriatan;
- h. Pelaksanaan Unit Pelaksana Teknis Dinas;
- i. Pembinaan kelompok jabatan fungsional;
- j. Pelaksana tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya.³⁰

8. Analisis Hukum Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial PMKS di Kalimantan Timur

Analisis tentang Teori Kewenangan terhadap kebijakan hukum otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi PMKS di Provinsi Kalimantan Timur. Kewenangan menurut Prajudi Admosudirjo: “adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Wewenang adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang.

Sumber kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS bersumber dari Pasal (24), (26) dan (28) Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial sebagai kebijakan hukum strategis nasional. Sumber kewenangan lainnya berasal dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa urusan sosial termasuk urusan pemerintahan wajib bersifat konkuren yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Oleh sebab itu Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur secara legalitas formal memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan Pelayanan Sosial terhadap MKS termasuk urusan yang bersifat prioritas.

Konsep kewenangan menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yakni *“Decentralitation of authority a way from I be nation capital whetwere by deconstation (i.a. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies”*. Konsep desentralisasi menunjukkan bahwa terjadinya penyerahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui cara delegasi kepada pejabat-pejabat di daerah atau devolusi kepada badan-badan otonomi daerah. Melalui penerapan desentralisasi diharapkan daerah mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat dapat diwujudkan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat yang lebih tinggi kepada tingkat yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, eksekutif, yudikatif, maupun administratif.

Kewenangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial tentu memiliki sumber kewenangan yang sah berupa; delegasi; yakni pelimpahan kewenangan pemerintahan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah melalui Undang-undang otonomi daerah. Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dengan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan khususnya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial PMKS. Pasal 24 ayat (2) tanggungjawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh Menteri, dan pada ayat (3) dinyatakan bahwa tanggung

³⁰ Peraturan Gubernur No. 45 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Kalimantan Timur dan Peraturan Gubernur No. 17 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas pada Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur.

jawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial untuk Provinsi dilaksanakan oleh Gubernur, dan untuk Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Bupati/Walikota.

Sejalan dengan itu, Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Sependapat dengan hal itu, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu; atribusi, delegasi dan mandat.

Oleh sebab itu kewenangan yang dimiliki Pemprov Kalimantan Timur tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial berasal dari kewenangan yang bersifat delegasi yang berasal dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

Analisis tentang Teori Utilitarianisme terhadap kebijakan hukum otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi PMKS di Provinsi Kalimantan Timur. Tujuan hukum menurut aliran utilitas adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat. Aliran Utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang, atau penduduk. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya suatu Peraturan perundang-undangan menurut aliran utilitas tergantung apakah hukum tersebut mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Jeremy Bentham berpendapat bahwa Negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Itulah sebabnya Jeremy Bentham kemudian terkenal dengan motonya, yakni tujuan hukum adalah untuk mewujudkan kebahagiaan yang tersebar, untuk sebanyak-banyaknya orang.

Menelaah sistem penyelenggaraan kesejahteraan sosial PMKS di Kalimantan Timur, apakah sudah memberikan kemanfaatan yang luas kepada masyarakat khususnya kepada PMKS. Di Provinsi Kalimantan Timur penyelenggaraan kesejahteraan sosial di dasarkan kepada Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, yang dianggap sebagai kebijakan hukum strategis nasional. Hal ini terjadi karena hingga saat ini belum diterbitkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial sebagai Kebijakan Hukum daerah yang bersifat strategis.

Peraturan daerah memiliki kedudukan yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan bagi suatu daerah otonom berdasarkan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dasar konstitusional Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan atribusi kewenangan yang didasarkan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dinyatakan bahwa, Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembentukan Peraturan Daerah mestinya harus memperhatikan dan mengacu pada peraturan-peraturan lain yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang lebih tinggi.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS di Kalimantan Timur, diselenggarakan berdasarkan kebijakan teknis dan taktis berupa Peraturan Gubernur No. 45 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Kalimantan Timur Dalam konteks penerapan Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, di Provinsi Kalimantan Timur telah diterapkan Peraturan Gubernur No. 13 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial Daerah yang mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 65 Tahun 2005 (SPM) yang memberikan kewajiban kepada Pemerintah daerah membuat dan menyusun Standar Pelayanan Minimal. Penerapan SPM ini juga mengacu pada Permensos No. 129/HUK/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam tataran implementasinya terdapat unsur kelemahan hukum karena tidak memiliki Kebijakan Strategis berupa Peraturan Daerah yang disusun bersama oleh Gubernur dan DPRD Provinsi, hal ini bertentangan dengan; a). Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 Pemerintah Daerah berhak menetapkan Perda untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan; b). Pasal 236 ayat (1) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah; c). Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) dinyatakan bahwa urusan sosial termasuk urusan pemerintahan wajib bersifat konkuren. Salah satu pertimbangan diterbitkannya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat termasuk kesejahteraan sosial PMKS, melalui pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk menerapkan teori utilitarianisme yang dipelopori oleh Jeremy Bentham meletakkan kemanfaatan hukum dan kebahagiaan terhadap sebanyak-banyaknya orang, maka produk hukum berupa peraturan perundang-undangan harus dirancang secara komprehensif dari berbagai aspek agar mampu mewujudkan keadilan, kemanfaatan, kesejahteraan yang bermuara pada kebahagiaan seperti dikemukakan oleh aliran utilitas.

Oleh sebab itu Penyusunan Perda tentang Kesejahteraan Sosial merupakan urusan yang bersifat prioritas di Provinsi Kalimantan Timur, agar dapat penyelenggaraan kesejahteraan Sosial memiliki landasan hukum yang kuat yang bersifat strategis. Hukum yang dibentuk melalui Peraturan Daerah tentu harus berorientasi pada penciptaan kesejahteraan bagi masyarakat luas, sejalan dengan tujuan kemanfaatan hukum aliran Utilitarianisme.

C. Penutup

Prinsip-Prinsip Kebijakan Hukum Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS, didasarkan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial sebagai kebijakan hukum strategis nasional. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial sebagai kebijakan hukum teknis nasional sebagai realisasi dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 yang termasuk dalam ruang lingkup Hukum Publik dan Hukum Administrasi Negara semestinya dalam penerapannya mampu memberikan Perlindungan Sosial kepada warga negara terutama kategori PMKS. Wewenang dan tanggungjawab Pemerintah secara faktual

tercantum dalam Pasal (24) s/d Pasal (30) Undang-Undang No. 11 Tahun 2009. Akan tetapi dalam penerapan di dalam masyarakat Perlindungan Sosial terutama: Advokasi Sosial dan Bantuan Hukum, jarang diberikan kepada masyarakat ekonomi lemah yang tergolong PMKS, meskipun hal tersebut sangat diperlukan untuk merubah nasib mereka. Secara legalitas formal, Indonesia dapat disebut sebagai Negara Kesejahteraan, akan tetapi dalam mewujudkan kesejahteraan sosial masih banyak mengalami hambatan. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial terhadap PMKS di Kalimantan Timur, diselenggarakan berdasarkan kebijakan teknis berupa Peraturan Gubernur No. 45 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Kalimantan Timur dan Peraturan Gubernur No. 17 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur. Dalam tataran implementasinya terdapat unsur kelemahan hukum karena tidak memiliki Kebijakan Strategis berupa Peraturan Daerah. Padahal, berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Urusan Sosial termasuk urusan pemerintahan wajib bersifat konkuren. Pasal 236 ayat (1) dinyatakan bahwa untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Oleh sebab itu Penyusunan Perda tentang Kesejahteraan Sosial merupakan urusan yang prioritas. Selain itu, kultur hukum masyarakat belum memberikan signifikansi positif terhadap pemberdayaan PMKS, sehingga jumlah PMKS di Kalimantan Timur cenderung terus mengalami peningkatan (khususnya tiga kategori yakni kemiskinan, praktek prostitusi, dan penyalahgunaan narkoba).

Untuk meningkatkan efektifitas Kebijakan Hukum Otonomi Daerah dalam mendukung penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi PMKS, maka pemerintah perlu melakukan evaluasi kebijakan terhadap penerapan Undang-Undang No.11 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Pemerintah dan para penegak hukum hendaknya meningkatkan Perlindungan Sosial terhadap PMKS melalui; bantuan sosial, bantuan advokasi sosial, dan bantuan hukum sebagai upaya memberikan perlindungan sosial untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan kerentanan sosial. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus ditempatkan sebagai investasi sosial berjangka panjang berkelanjutan yang akan menentukan eksistensi bangsa Indonesia di tengah perubahan global. Untuk melakukan penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial PMKS yang lebih baik, sejalan dengan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah melalui Undang-undang No. 23 Tahun 2014, seyogianya di Kalimantan Timur segera dibentuk Peraturan Daerah sebagai pengaturan lebih lanjut Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Perda tersebut diharapkan lebih spesifik mengatur persoalan PMKS di Kalimantan Timur yakni terhadap tiga kategori, yakni Perda tentang percepatan pengentasan kemiskinan; Perda tentang penanganan praktek prostitusi dan; Perda tentang penyalahgunaan narkoba. Untuk melakukan perubahan terhadap budaya hukum masyarakat terhadap PMKS perlu dilakukan penyuluhan hukum secara terpadu.

Daftar Pustaka

A. Rosyd Al Atok, *Konsep Pembentukan Perundang-Undangan, Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang, Setara Press, 2015.

- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan pada Pemerintah Daerah*, Yogyakarta UII Press, 2005.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind., 1992.
- _____, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILL, Co, Jakarta, 1992.
- Budi Sudjijono, dan Dedy Rudianto, *Manajemen Pemerintah Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*. Citra Mandala Pratama, Jakarta. 2003.
- F. Sugeng Istanto. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Karya Putra. Yogyakarta, 1971.
- H. Syahrin HS, *Sambutan Ketua DPRD Provinsi Kaltim HUT Provinsi Kaltim ke- 58 pada tanggal 27 Januari 2015 di-Samarinda*.
- James Midgley, *Pembangunan Sosial, Perspektif Pembangunan dalam kesejahteraan*, Departemen Agama R.I Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang, Setara Press, 2015.
- Kementerian Sosial RI, *Pusat data dan Informasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial*, 2015.
- Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, 2010.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007.
- Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Mustamin, DM., *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 1979.
- Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara, Pantjuran Tujuh*, Jakarta, 1974.
- Presiden Joko Widodo, *Pidato kenegaraan HUT Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia ke-71 pada sidang bersama DPR RI dan DPD RI digedung Nusantara MPR/DPR/DPD-RI, Jakarta pada hari Selasa Tanggal 16 Agustus 2016*.
- SF. Marbun, *Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Jakarta, 2005.
- Saifuddin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Tahun 2006.
- Syamsudin Haris, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press 2006.