

## A. LATAR BELAKANG

Visi pembangunan nasional dewasa ini telah berusaha menempatkan manusia sebagai pusat perhatian. Pembangunan ekonomi diyakini harus sejalan dengan pembangunan social sehingga pertumbuhan ekonomi dapat menyumbang langsung terhadap peningkatan kualitas kesejahteraan social; dan sebaliknya, pembangunan social dapat menyumbang langsung terhadap pembangunan ekonomi.

Di masa lalu pembangunan ekonomi mengalami distorsi yang cukup serius, sehingga pertumbuhan yang dicapai tidak serta-merta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pembangunan yang terdistorsi telah menyebabkan timbulnya masalah social yang demikian serius, seperti kemiskinan, disharmoni keluarga, tindak kekerasan, kerawanan sosial ekonomi, ketidakadilan terhadap perempuan, dan meningkatnya pengangguran. Masalah-masalah social tersebut dapat melahirkan dehumanisasi dan melemahnya nilai-nilai serta hubungan antar manusia. Lebih lanjut, semua masalah social tersebut telah menjadi hambatan utama bagi pembangunan ekonomi dan social.

Disamping itu, adanya perkembangan komitmen global dalam berbagai konvensi dimaksud untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan cara-cara yang adil tanpa mengecualikan penduduk miskin dan rentan sosial ekonomi, meningkatkan keterpaduan sosial dan ekonomi yang didasari pada hak asasi manusia, serta memberikan perlindungan kepada mereka yang kurang beruntung.

Undang-undang Nomor 6 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kesejahteraan Sosial selama ini telah menjadi landasan yuridis formal dalam pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial. Seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan dalam era otonomi daerah dan memperhatikan perkembangan masalah sosial serta perkembangan komitmen global, keberadaan undang-undang tersebut dipandang sudah kurang sesuai dengan keadaan dan arah kecenderungan perubahan sosial. UU tersebut dirasa tidak lagi memadai untuk menjawab permasalahan sosial yang ada dan secara jelas kurang sejalan dengan produk hukum lainnya yang sesuai dengan

perkembangan paradigma pembangunan nasional Untuk itu diperlukan adanya Undang-Undang tentang Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional.

## **B. ALASAN FILOSOFIS, YURIDIS, KONSEPTUAL DAN SOSIOLOGIS**

### **1) Alasan filosofis**

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam UUD 45. Didalam sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas dinyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi bangsa, karenanya setiap Warga Negara Indonesia berhak untuk memperoleh keadilan sosial yang sebaik-baiknya.

Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial maka urusan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 45 dalam alinea IV Pembukaan UUD 45 yaitu : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Agar keadilan dan kesejahteraan umum ini dapat dicapai, maka setiap warga Negara Indonesia berhak dan wajib sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu diperlukan adanya kepastian hukum dalam bentuk Undang-Undang.

### **2) Alasan yuridis**

Permasalahan kesejahteraan sosial yang berkembang dewasa ini menunjukkan bahwa ada sebagian warga negara yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar secara mandiri karena kondisinya yang mengalami hambatan fungsi sosial, dan akibatnya mereka mengalami kesulitan dalam mengakses sistem pelayanan sosial dasar serta tidak dapat menikmati kehidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan Negara memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar, mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan, serta bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesejahteraan sosial yang layak yang diatur dengan undang-undang

Bagi fakir miskin dan anak terlantar seperti yang dimaksud dalam UUD 45 diperlukan langkah-langkah perlindungan sosial (protection measures) sebagai perwujudan pelaksanaan kewajiban negara (state obligation) dalam menjamin terpenuhinya hak dasar dasar warganya yang tidak mampu, miskin atau marginal. Dalam UUD 1945 Pasal 28 H ayat 2 dinyatakan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (3) yang menyatakan "setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenan dengan kekhususannya".

Sementara itu, komitmen dunia tentang pembangunan sosial/kesejahteraan sosial, telah disepakati oleh berbagai negara termasuk Indonesia, membawa konsekuensi bahwa permasalahan sosial dan penanganannya di setiap negara dipantau sekaligus didukung oleh masyarakat internasional. Sebagai perwujudan dari komitmen dimaksud, setiap negara diharapkan melaporkan hasil yang telah dicapai.

Komitmen global dan regional dalam pembangunan kesejahteraan sosial harus diupayakan pencapaiannya meliputi antara lain konvensi-konvensi tentang HAM, hak anak, hak wanita, hak penyandang cacat/ orang yang memiliki kemampuan yang berbeda, pelayanan sosial bagi korban NAPZA, dan berbagai protokol tambahan yang terkait, antara lain : Single Convention on Drugs Tahun 1961 beserta Protokol 1972 (Dasar Hukum Narkotika Internasional); Convention on Psychotropic Substances 1971; Deklarasi Menlu ASEAN tentang Narkotika di Manila tahun 1976; Resolusi PBB No. 44/1982 tanggal 20 Desember 1989, Penetapan Tahun 1994

sebagai Tahun Keluarga Internasional; UN-World Programme of Action Concerning Disabled Persons, 1980; Convention on the Right of the Child (Konvensi Hak Anak), 1990; Resolusi PBB No. 047/237 tanggal 8 Desember 1993, Penetapan tanggal 15 Mei 1993 sebagai Hari Keluarga Internasional; Konferensi Dunia tentang Hak Azasi Manusia (HAM), Wina 1993, (Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Adalah Pelanggaran HAM); KTT Dunia Pembangunan Sosial (WSSD) 1995; Konferensi Dunia ke IV tentang Perempuan, di Beijing 1995; Sidang Khusus ke 24 Majelis Umum PBB mengenai hasil KTT Pembangunan Kesejahteraan Sosial (Copenhagen - 5 di Jeneva) Tahun 2000; Asia Pacific Decade of Disabled Persons : 1993-2002; Deklarasi Majelis Umum PBB tentang Hari Internasional Penyandang Cacat; Konvensi PBB tentang Hak Asasi Penyandang Cacat (Piagam Millenium III).

Berdasarkan landasan yuridis formal dan konvensi-konvensi internasional yang telah menjadi komitmen nasional, maka dalam pelaksanaan Pembangunan Kesejahteraan Sosial harus didukung oleh peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai :

- Landasan/dasar hukum bagi pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial;
- Pemberi arah kepada pemerintah dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan di bidang kesejahteraan sosial;
- Alat kontrol/kendali pelaksanaan usaha kesejahteraan sosial.
- Alasan konseptual

Gagasan tentang kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam UUD 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara. Negara-bangsa Indonesia didirikan dengan perjuangan para pahlawan yang sangat berat, penuh darah dan air mata. Tujuan utama pendirian negara ini adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat. Maka penciptaan kesejahteraan sosial merupakan alasan paling mendasar bagi kelahiran bangsa ini. Itulah sebabnya, gagasan kesejahteraan sosial tersebut sudah disebut pada bagian pembukaan UUD 1945.

Tetapi gagasan yang tertuang dalam UUD 1945 tersebut tidak lahir di dalam konteks sendiri. Ia lahir sejalan dengan perkembangan umum masyarakat dunia, terutama para pemenang Perang Dunia II (PD II) yang mulai berefleksi tentang masalah perbenturan ideologi yang menjadi penyebab pertikaian. Beberapa negara Eropa, khususnya Inggris, dan Amerika Serikat memandang penting melakukan "kompromi ideologis" antara "sosialis" (kiri) dan "kapitalis" (liberal, kanan): social demokratik. Kompromi ideologis memperkuat model "Welfare State" (pajak tinggi, pelayanan sosial diperbaiki, asuransi sosial dan pensiun dipenuhi, pendidikan dijamin pemerintah, layanan kesehatan tersedia). Sebelumnya sudah ada asuransi sosial (von Bismarck, 1880-an); social security act untuk mengurangi pengangguran (New Deal dari Roosevelt, 1935); Beveridge (the Beveridge Report tahun 1942) yang menjadi cikal-bakal "social administration" yang menyediakan layanan kesehatan, jaminan sosial, pendidikan mencakup seluruh masyarakat).

Di awal tahun 1950-an PBB mensponsori penyebaran sistem kesejahteraan sosial di negara-negara baru merdeka. Model yang diperkenalkan sangat sempit, yakni yang bersifat remedial (koreksional dan rehabilitatif). Fokus: anak-anak, keluarga, remaja, lansia. Indonesia tentu saja tidak luput dari pengaruh ini. Kelahiran Departemen Sosial dan pendirian lembaga pendidikan kesejahteraan sosial pertama di Bandung (yang menjadi cikal-bakal Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial/STKS) merupakan dampak dari program PBB di tahun 1950-an tersebut. Dalam konteks ini, kesejahteraan sosial di Indonesia diterjemahkan dalam kerangka pendekatan administrasi sosial (social administration) yang lebih diarahkan pada penyediaan layanan bagi kelompok-kelompok paling rentan di masyarakat seperti orang-orang cacat, lanjut usia, anak terlantar, dan lain-lain. Tetapi di akhir tahun 1960-an PBB mulai mengoreksi kebijakannya dan mulai mensosialisasikan ide-ide pembangunan sosial yang lebih luas.

UU No. 6 tahun 1974 tampaknya mencerminkan semangat gerakan kesejahteraan sosial PBB tahun 1950-an. Ia merupakan usaha mengadopsi sebagian dari konsep negara kesejahteraan yang bentuknya sudah mulai mapan di negara-negara Eropa dan Amerika. Tetapi gagasan dasarnya masih mencerminkan model "remedial",

“koreksional” melalui mekanisme administrasi sosial. Tetapi untuk indikator kesejahteraan makronya pemerintah sudah mulai mengadopsi pendekatan “basic needs” sejak awal tahun 1980-an. Sistem kesejahteraan sosial Indonesia kurang apresiatif terhadap sistem dan praktik kesejahteraan sosial lokal Indonesia (misalnya yang berbasis agama, berbasis adat-kelompok suku). Sistem kesejahteraan dan pelayanan sosial yang ada masih bias perkotaan, remedial dan terarah pada kelompok-kelompok yang terbatas.

### 3). Alasan Konseptual

Model negara kesejahteraan “institutional” saat ini, bahkan sejak tahun 1980an, sudah mulai ditinggalkan. Ideologi “sosial demokratik” mulai dipersoalkan. Ia dituduh sebagai penyebab kegagalan pertumbuhan ekonomi karena membebani ekonomi lewat pajak yang tinggi dan biaya pelayanan sosial yang mahal. Akibatnya, anggaran bagi program-program pelayanan sosial diturunkan; beberapa negara skandinavia yang dikenal paling kuat dan konsisten mulai melirik sektor swasta dan sektor kerelawanan. Negara-negara pelopor “welfare state” mulai mengadopsi gagasan “pluralisme kesejahteraan” (welfare pluralism). Pihak yang bertanggungjawab dalam pengembangan kesejahteraan tidak lagi dimonopoli Negara, tetapi dibagi bersama-sama kalangan swasta (perusahaan-perusahaan), lembaga-lembaga social masyarakat (termasuk organisasi keagamaan), dan lembaga-lembaga kerelawanan (seperti LSM yang mengumpulkan dana-dana amal).

Adopsi model “Negara kesejahteraan” oleh negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, sejak awal tahun 1960-an baik yang institutional maupun yang residual dirasa kurang relevan dengan kebutuhan. Adopsi model-model tersebut di negara yang sedang berkembang telah melahirkan beberapa dampak sebagai berikut:

- Negara tidak sanggup membiayai kebutuhan pelayanan yang mahal. Akibatnya pelayanan bersifat terbatas (baik dari sisi volume, maupun jangkauannya).
- Jumlah fasilitas dan tenaga profesional pelayanan sosial tidak sebanding dengan volume masalah yang dihadapi. Akibatnya, pelayanan menjadi exclusionis, banyak orang yang “berhak” (entitle) atas pelayanan tidak bisa dilayani.

- Kebijakan pelayanan sosial kurang apresiatif dan kurang mampu membangun aliansi strategis dengan potensi-potensi lokal yang ada di dalam budaya masyarakat.
- Program-program pelayanan sosial dipandang sebagai "tidak produktif" dan hanya menghamburkan anggaran negara karena hanya membantu kalangan paling rentan di masyarakat. Itulah sebabnya, anggaran untuk program-program sosial biasanya dipandang sebelah mata, karena dianggap sebagai "anggaran amal".

Demikianlah yang terjadi di Indonesia. Hingga saat ini negara Indonesia belum mampu mewujudkan sistem kesejahteraan sosial yang dikelola penuh oleh pemerintah (welfare state) yang memungkinkan pelayanan kesejahteraan sosial merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem jaminan sosial nasional. Oleh sebab itu, dewasa ini gagasan tentang peran negara sebagai satu-satunya pihak yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan sosial perlu ditinjau ulang. Jika gagasan itu terus dipelihara maka, selain akan semakin membebani negara, juga akan semakin menelantarkan orang-orang yang memiliki masalah kesejahteraan sosial.

Itulah sebabnya, diperlukan sebuah dasar hukum atau undang-undang yang memungkinkan negara berbagi peran dengan komponen-komponen sosial lain, seperti dunia usaha dan lembaga-lembaga sosial masyarakat, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial universal di Indonesia. Keberadaan dasar baru tersebut memiliki beberapa nilai strategis yang sangat penting dan tetap sejalan dengan semangat dan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial yang terkandung di dalam sila kelima Pancasila, yakni mewujudkan "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" dan UUD 1945 .

Pertama, dasar hukum tersebut akan memberi landasan hukum, perlindungan dan jaminan bagi kerjasama produktif antara negara dan pemerintah dengan pihak swasta dan lembaga-lembaga kemasyarakatan dalam pengembangan, penyediaan layanan kesejahteraan sosial dan pemberdayaan kapabilitas kalangan penyandang masalah sosial agar mampu mengembangkan dirinya.

Kedua, Dasar hukum tersebut akan menjamin interkoneksi dan integrasi pelbagai komponen perundang-undangan bidang kesejahteraan sosial yang lebih spesifik mengangkut beberapa masalah khusus. Integrasi ini akan memastikan bahwa pelaksanaan pelbagai undang-undang khusus, seperti perlindungan anak, kekerasan terhadap perempuan dan lain-lain, terarah pada satu tujuan dan muara yang sama.

Ketiga, dasar hukum baru tersebut akan memberi orientasi baru program pembangunan kesejahteraan sosial yang sejalan dengan perkembangan global saat ini dan sekaligus mengantisipasi kecenderungan masalah-masalah sosial yang akan ditimbulkannya.

Keempat, dasar hukum baru ini akan memberi kerangka baru pembangunan sosial yang tidak semata-mata memberikan pelayanan yang bersifat pasif kepada orang-orang, keluarga dan kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial; melainkan sekaligus bersifat aktif dan bernuansa investasi sosial. Undang-undang ini memastikan bahwa pembangunan sosial merupakan sebuah investasi produktif dalam rangka pengembangan potensi dan kapabilitas manusia sehingga pada gilirannya mereka dapat berkontribusi terhadap kemajuan masyarakatnya.

Secara garis besar, landasan hukum bidang kesejahteraan sosial, yang selanjutnya disebut "Sistem kesejahteraan sosial nasional (SKSN)" diarahkan untuk menjamin terselenggaranya pelayanan kesejahteraan dan investasi sosial yang berkualitas dan produktif sehingga dapat meningkatkan kapabilitas, harkat, martabat dan kualitas hidup manusia, mengembangkan prakarsa dan peran aktif masyarakat, mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial, mengembangkan sistem perlindungan dan jaminan kesejahteraan sosial, serta memperkuat ketahanan sosial bagi setiap warga negara.

#### **4) Alasan sosiologis**

Ketidaksesuaian produk hukum yang ada dengan pelaksanaan peran negara yang selayaknya dilakukan bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial maka akan

mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dalam pemenuhan hak atas peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan sosial.

Secara sosiologis, hal ini akan menimbulkan kemiskinan struktural, ketelantaran, perilaku anti sosial, kondisi disharmoni, kerawanan sosial dan tindak kejahatan yang akan menjadi pemicu terjadinya disintegrasi sosial. Pada akhirnya akan menjadi beban sosial masyarakat dan pemerintah yang membutuhkan biaya pembangunan yang lebih besar. Hal ini, secara potensial akan mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.

Dampak psikologis yang ditimbulkan karena belum adanya undang-undang yang mengatur tentang sistem kesejahteraan sosial nasional bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, yaitu terganggunya rasa keadilan (*sense of equity*), munculnya kecemburuan sosial, ketidakberdayaan, sikap fatalistik dan agresivitas, serta perilaku menyimpang lainnya.

Untuk menjamin terpenuhinya hak sosial, dan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan sosial pada tingkat lokal, nasional, dan global, maka perlu dilakukan pembaruan sistem kesejahteraan sosial nasional secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Dengan adanya pengaturan tentang Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional dalam bentuk undang-undang berarti negara telah memberikan perlindungan sosial dan layanan yang berpihak kepada rakyat miskin, sehingga keadilan sosial dirasakan oleh semua warga tanpa terkecuali sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial tidak memadai lagi dan perlu diperbarui agar sesuai dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

## **ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT DAN MENJADI LANDASAN HUKUM SKSN**

### **I. DASAR HUKUM**

Penyusunan UU Sistem Kesejahteraan Sosial Nasional didasarkan pada dasar hukum Undang-Undang Dasar 1945.

Didalam sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas dinyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofis pembangunan bangsa, karenanya setiap warga Negara Indonesia berhak atas kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya. Agar keadilan dan kesejahteraan sosial ini dapat dicapai, maka setiap warga Negara Indonesia berhak dan wajib sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam usaha kesejahteraan sosial.

Didalam Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 huruf H ayat (3), Pasal 34 ayat (1) dan (2) mengatur mengenai hak-hak warga Negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial, yaitu :

- a. Pasal 27 ayat (2) menyatakan : “ Tiap-tiap warga Negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan “.
- b. Pasal 28 huruf H ayat (3) menyatakan : “ Setiap orang berhak atas Jaminan Sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat “.
- c. Pasal 34 ayat (1) menyatakan : “ Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara “.
- d. Pasal 34 ayat (2) menyatakan : “ Negara mengembangkan sistem jaminan Sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan “.

Pasal-pasal dalam amanat konstitusi tersebut memberi penegasan bahwa setiap warga Negara berhak atas kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya dan pemerintah wajib melindungi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia dan berusaha