

# **LAPORAN AKHIR**

## **PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RAPERDA KOTA SALATIGA TENTANG PENANGANAN PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL**



**KERJASAMA ANTARA  
PEMERINTAH KOTA SALATIGA  
*dengan*  
CENTER FOR REGULATION REFORM FOR DEVELOPMENT  
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA  
2016**

## DAFTAR ISI

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| <b>BAB I</b>  | <b>PENDAHULUAN</b>  | 1  |
|               | A. Latar Belakang   | 1  |
|               | B. Identifikasi Masalah   | 6  |
|               | C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik   | 7  |
|               | D. Metode   | 8  |
|               | 1. Jenis Penelitian   | 8  |
|               | 2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik   | 9  |
|               | 3. Pengumpulan dan Pengolahan Data  | 10 |
|               | 4. Analisis Data  | 12 |
| <b>BAB II</b> | <b>KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIK TENTANG PENANGANAN PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL</b>   | 14 |
|               | A. Kajian Teoretik tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial   | 14 |
|               | 1. Pengertian “Kesejahteraan Sosial” dan “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial”  | 14 |
|               | 2. Negara dan Persoalan Kesejahteraan Sosial  | 19 |
|               | 3. Upaya-upaya Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial  | 26 |
|               | 4. Peran Serta Masyarakat dalam Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial   | 28 |
|               | B. Kajian tentang Asas-asas Pengaturan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial   | 29 |
|               | C. Kajian Empirik tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga   | 31 |
|               | 1. Gambaran Umum Kota Salatiga  | 31 |
|               | 2. Deskripsi Demografi dan Perekonomian Kota Salatiga   | 32 |
|               | 3. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga   | 33 |
|               | 4. Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga  | 35 |
|               | 5. Permasalahan dalam Penanganan Penyandang Masalah Sosial di Kota Salatiga   | 38 |
|               | D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara | 40 |

|                |  |     |
|----------------|--|-----|
| <b>BAB III</b> | <b>ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>                                      | 43  |
|                | A. Kewenangan dan Tanggung Jawab Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial            | 43  |
|                | B. Rehabilitasi Sosial   | 48  |
|                | C. Jaminan Sosial  | 51  |
|                | D. Pemberdayaan Sosial   | 51  |
|                | E. Perlindungan Sosial   | 56  |
|                | F. Sasaran Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial                                  | 60  |
|                | G. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial | 63  |
|                | H. Pendataan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial   | 79  |
|                | I. Sumber Daya Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial                              | 81  |
|                | J. Peran Serta Masyarakat  | 83  |
|                | K. Organisasi Sosial Penyelenggara Pelayanan Kesejahteraan Sosial                              | 86  |
|                | L. Kerjasama dan Kemitraan   | 86  |
|                | M. Pembinaan dan Pengawasan  | 86  |
|                | N. Ketentuan Sanksi  | 87  |
|                | O. Peraturan Daerah Kota Salatiga dengan Materi Pengaturan yang Relevan                        | 88  |
| <b>BAB IV</b>  | <b>LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS</b>                            | 94  |
|                | A. Landasan Filosofis  | 94  |
|                | B. Landasan Yuridis  | 97  |
|                | C. Landasan Sosiologis   | 101 |
| <b>BAB V</b>   | <b>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH</b>            | 104 |
|                | A. Usulan Jangkauan, Arah pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Perda Penanganan PMKS            | 104 |
|                | 1. Sasaran Penanganan PMKS   | 104 |
|                | 2. Pendataan PMKS dan PSKS   | 105 |
|                | 3. Tanggung Jawab dalam Penanganan PMKS  | 106 |
|                | 4. Kewenangan Penanganan PMKS  | 106 |
|                | 5. Penanganan PMKS   | 107 |
|                | 6. Sumber Daya Penanganan PMKS   | 107 |
|                | 7. Peran Serta Masyarakat dalam Penanganan   |     |

|               |  |     |
|---------------|--|-----|
|               | PMKS   | 108 |
|               | 8. Lembaga Kesejahteraan Sosial                  | 108 |
|               | 9. Kerjasama dan Kemitraan dalam Penanganan PMKS | 109 |
|               | 10. Sistem Informasi Penanganan PMKS             | 109 |
|               | 11. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian       | 110 |
|               | 12. Ketentuan Sanksi                             | 110 |
|               | B. Usulan Struktur Peraturan Daerah              | 110 |
| <b>BAB VI</b> | <b>PENUTUP</b>                                   | 117 |
|               | A. Kesimpulan                                    | 117 |
|               | B. Saran   | 119 |

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

- Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Naskah Akademik adalah dokumen yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Ketentuan serupa juga terdapat dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun, pengertian Naskah Akademik di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tersebut khusus ditujukan dalam konteks penyusunan Rancangan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Dari pengertian yang dikemukakan di atas, Naskah Akademik pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang memiliki kesahihan ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian / pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik berfungsi memberi legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Oleh karena itu, dapat dikemukakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi kualitas substansial instrumen regulasi yang disusun. Naskah Akademik yang komprehensif dan secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan serta kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang responsif dan mampu memberikan solusi permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Sebaliknya, Naskah Akademik yang gagal mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi ataukah tidak.

Ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan & Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.<sup>1</sup> Secara garis besar, ada tiga aspek legitimasi penting yang oleh undang-undang dipersyaratkan untuk dicakup oleh Naskah Akademik, yaitu legitimasi dari sisi filosofis, legitimasi dari sisi yuridis dan legitimasi dari sisi sosiologis. Aspek legitimasi filosofis berguna

---

<sup>1</sup> Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hal. 221.

untuk memastikan agar instrumen regulasi yang hendak dibentuk bisa memiliki keselarasan filosofis dengan sumber-sumber hukum yang ada (*existing legal sources*), baik sumber hukum formal maupun material, sehingga tercipta koherensi filosofis antara instrumen regulasi dengan berbagai sumber hukum yang ada. Aspek legitimasi yuridis menghendaki agar instrumen regulasi yang hendak dibuat memiliki koherensi substansial serta terharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan perundang-undangan yang lain, serta memiliki landasan hukum yang jelas. Sementara itu, aspek legitimasi sosiologis diperlukan untuk memastikan supaya regulasi yang hendak dibuat pada akhirnya dapat membumi dan berfungsi efektif sebagai sebuah instrumen kebijakan untuk mengatur aktivitas masyarakat dalam kerangka memecahkan masalah atau memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, yang dalam konteks penulisan naskah akademik ini bersinggungan dengan problematika kesejahteraan sosial.

Dalam konsep negara modern, peran negara tidak hanya sebatas menjaga keamanan dan ketertiban<sup>2</sup>, melainkan secara perlahan-lahan juga beranjak menuju peran mewujudkan kesejahteraan sosial bagi warga negaranya. Negara tidak hanya dituntut untuk memberikan rasa aman terhadap warga negaranya, melainkan juga dikhendaki untuk mewujudkan kesejahteraan warga negaranya. Kini, konsep negara negara kesejahteraan (*welfare state*) tidak dapat dilepaskan dari konstruksi negara-negara modern. Walaupun dikemas dengan berbagai istilah yang berbeda-beda, pada dasarnya mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan salah satu *rationale* bagi pembentukan negara, khususnya pasca-Perang Dunia II.<sup>3</sup>

Meskipun gagasan bahwa negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan warga negaranya bukanlah gagasan yang sama sekali baru, dalam sejarah modern ada anggapan bahwa gagasan ini secara jelas diimplementasikan pertama kali di Jerman pada tahun 1881. Ketika itu

---

<sup>2</sup> Peran negara sebagai penjaga keamanan dan ketertiban sering dingkapkan dengan istilah Jerman "*nachtwachterstaat*" yang secara harafiah berarti "negara penjaga malam."

<sup>3</sup> Francis G. Castles et al. (eds), *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010, hal.1

Kaisar Wilhelm I menyampaikan usulan kepada parlemen (*Reichstag*) agar Jerman membuat skema asuransi sosial untuk melindungi kaum pekerja yang berpotensi kehilangan pendapatan sebagai akibat kecelakaan industri dan usia lanjut. Gagasan ini direspons baik, sehingga pada tahun 1889 sebuah sistem asuransi sosial diberlakukan di Jerman oleh Kanselir Otto von Bismarck. Gagasan '*welfare state*' selanjutnya berkembang di Inggris (antara tahun 1908-1911), di Amerika Serikat (pada tahun 1930-an) dan di Perancis (pada akhir Perang Dunia II).<sup>4</sup>

Secara sederhana, Richard Quinney mendefinisikan negara kesejahteraan sebagai "*a state which provides all individuals a fair distribution of the basic resources necessary to maintain a good standard of living*."<sup>5</sup> Sedangkan Deacon (2002) memberi arti negara kesejahteraan sebagai "*a society in which the government accepts responsibility for ensuring that all citizens receive a minimum income, and have access to the highest possible provision in the fields of health care, housing, education, and personal social services*."<sup>6</sup>

Dalam konteks Indonesia, gagasan negara kesejahteraan tersirat dari sila kelima Pancasila tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Di samping itu, secara lebih jelas gagasan yang sama juga tercermin dari cita-cita para pendiri negara yang terumuskan dalam pembukaan UUD NRI 1945, yang antara lain menyebutkan bahwa salah satu tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.<sup>7</sup>Tujuan tersebut kemudian ditegaskan melalui beberapa pasal di dalam UUD NRI 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan lain.

---

<sup>4</sup> Anthony King, "The Political Consequences of the Welfare State" dalam Shimon E. Sphiro & Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State – Social and Political Perspectives*, Academic Press, New York, 1983, hal. 7.

<sup>5</sup> Richard Quinney, "The Prophetic Meaning of Social Justice" dalam Bruce Arrigo, ed., *Social Justice/Criminal Justice: The Maturation of Critical Theory in Law, Crime and Deviance*, Wadsworth, Belmont, California, 1999, hal.76-77.

<sup>6</sup> Alan Deacon, *Perspectives on Welfare: Ideas, Ideologies and Policy Debates*, Open University Press, Buckingham, 2002, hal.4.

<sup>7</sup> Pembukaan UUD NRI 1945, alinea keempat.

Di dalam UUD NRI 1945, pasal-pasal yang secara jelas memiliki relevansi dengan gagasan kesejahteraan sosial adalah Pasal 28 H dan Pasal 34. Pasal 28 H UUD NRI 1945 yang merupakan hasil amandemen kedua secara jelas memuat norma yang menjamin hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir dan batin dan hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.<sup>8</sup> Sementara itu, Pasal 34 memuat kaidah bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara, bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan, serta bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.<sup>9</sup>

Ketentuan-ketentuan konstitusional tersebut kemudian dijabarkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang lebih operasional seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Peraturan Pemerintah (PP) No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, PP 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan, PP No. 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah, dan lain-lain.

Meskipun secara normatif sudah ada sistem dan perangkat yang jelas terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial, pada kenyataannya persoalan kesejahteraan sosial tidak bisa ditangani secara tuntas. Ada berbagai faktor yang menyebabkan munculnya kelompok-kelompok masyarakat yang “tertinggal” dalam konteks kesejahteraan sosial, seperti kondisi sosial ekonomi (ketidakmerataan pembangunan, krisis ekonomi, industrialisasi), bencana alam, konflik politik dan sebagainya. Mereka yang mengalami hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi

---

<sup>8</sup> Pasal 28 H ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>9</sup> Pasal 34 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar inilah yang lazim disebut sebagai “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial”(PMKS) yang mencakup baik perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat.

Dari sudut pandang teoretik, upaya untuk mengatur penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang pada akhirnya bermuara pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat ini menemukan pijakan pada salah satu teori regulasi yang dikenal dengan nama teori kepentingan publik (*public interest theory*). Teori kepentingan publik ini menjelaskan bahwa pembuat regulasi berkepentingan untuk membuat desain dan mengimplementasikan regulasi yang dilandasi oleh kehendak untuk mencapai tujuan bersama demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.<sup>10</sup>

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dan akan menentukan cakupan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan kewenangan Kota Salatiga untuk membuat dan memberlakukan Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial, khususnya di tingkat kabupaten/kota? Pemahaman tentang materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan ini akan dijadikan salah satu acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga.

---

<sup>10</sup>*ibid.*, hal. 17-18.

3. Pokok-pokok materi apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga berdasarkan kajian akademik terhadap aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Melakukan kajian filosofis, sosiologis dan yuridis yang akurat tentang pengaturan di bidang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga;
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang membutuhkan pengaturan dalam Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga serta mengakomodasikan pengaturan tersebut ke dalam sebuah Rancangan Peraturan Daerah;
3. Menyusun rancangan Peraturan Daerah yang komprehensif dan akomodatif terhadap Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga sehingga mampu mendorong Kota Salatiga menjadi daerah yang tanggap terhadap masalah kesejahteraan sosial warganya.

Penyusunan Naskah Akademik ini juga berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Salatiga. Rancangan Peraturan Daerah yang tersusun dengan mengacu pada kajian ilmiah dalam Naskah Akademik lebih lanjut diharapkan akan membawa manfaat berupa Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang ideal, sehingga mampu membawa manfaat bagi kesejahteraan masyarakat Kota Salatiga.

## D. Metode

### 1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yang berbeda untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi regulasi secara komprehensif, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif terutama dipergunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedangkan penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. Pertama, dilakukan inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Kedua, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian akan dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi (*content*) peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua metode utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu:

#### (a) *Focussed Group Discussion* (FGD)

*Focussed Group Discussion* dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang terdiri dari komponen-komponen masyarakat, lembaga

legislatif maupun pemerintah (SKPD terkait) yang mengarah pada pengungkapan berbagai persoalan yang ada dalam kegiatan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (*existing problems*), persoalan yang berpotensi muncul (*potential problems*), maupun harapan-harapan dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial (*expectations*). Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

(b) *Key Informant Interview* (KII)

*Key Informant Interview* pada dasarnya merupakan proses penggalan data yang dilakukan dengan mewawancarai figur-figur yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan. Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, KII akan dilakukan dengan tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, kepala SKPD yang terkait dengan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial, serta akademisi / representasi lembaga akademik yang memiliki fokus studi pada isu kesejahteraan sosial.

Penelitian yang dilakukan dalam kerangka penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian deskriptif-analitis, yaitu dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan-permasalahan serta menganalisis upaya-upaya pengaturan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Salatiga.

## **2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang naskah akademik, yaitu:

- (1) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 No. 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5234);
- (2) Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

### **3. Pengumpulan dan Pengolahan Data**

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

#### *a. Studi dokumen*

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

#### *b. Focussed Group Discussion (FGD)*

*Focussed Group Discussion* diselenggarakan dengan tujuan mengungkapkan berbagai permasalahan, baik real maupun potensial, dan harapan-harapan dari berbagai *stakeholder* tentang pengaturan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Pihak-pihak yang diharapkan terlibat dalam FGD antara lain:

- Tokoh-tokoh agama dan masyarakat;

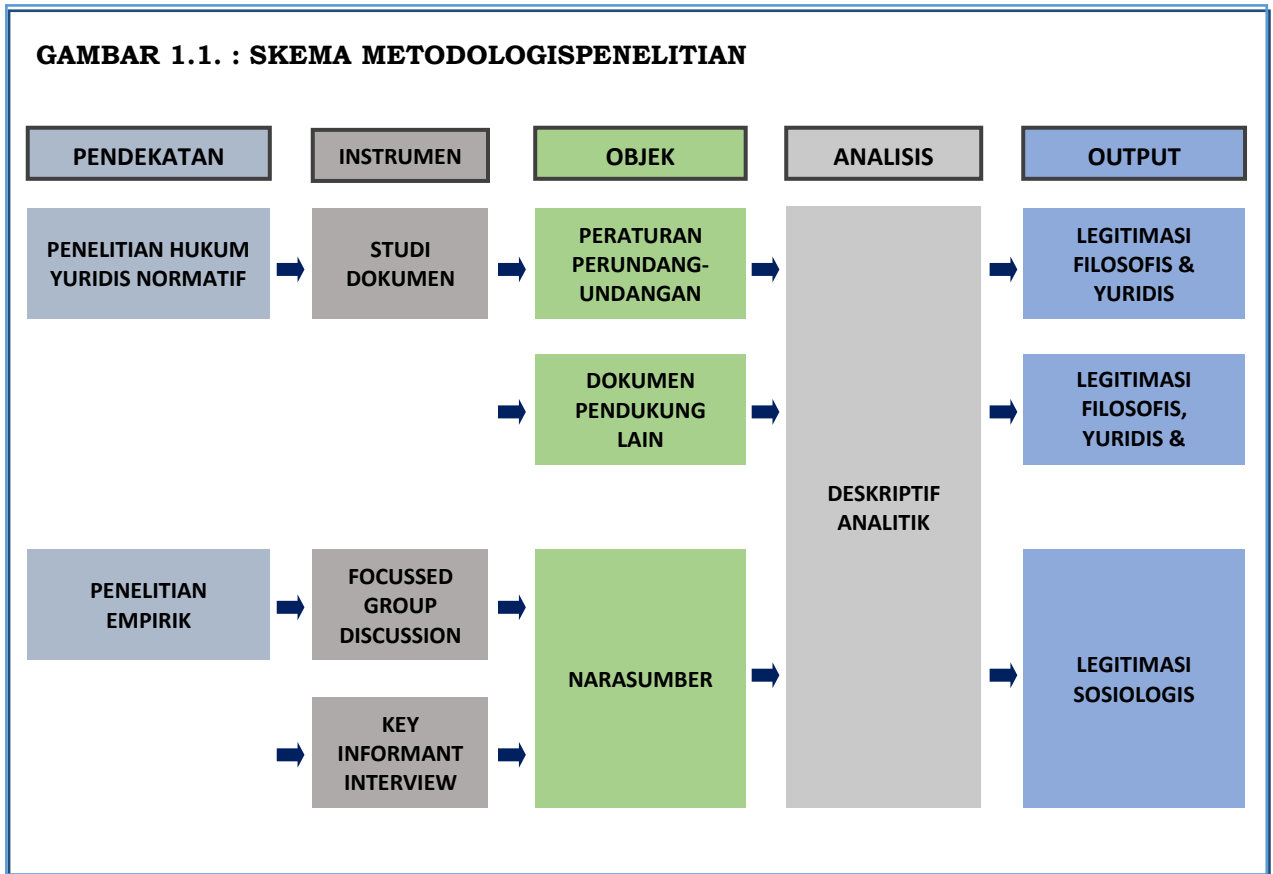
- Organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang kesejahteraan sosial secara umum;
- SKPD Kota Salatiga yang berkaitan dengan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial;
- Unsur kelurahan dan kecamatan yang membidangi kesejahteraan sosial;
- Anggota DPRD Kota Salatiga;
- Institusi akademik yang memiliki fokus kegiatan pada penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial.

c. *Key Informant Interview (KII)*

*Key Informant Interview* dilakukan untuk mengkonfirmasi dan mendalami informasi yang muncul di dalam FGD. KII dilakukan dengan narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memberikan informasi secara akurat. KII setidaknya dilakukan dengan narasumber yang berasal dari SKPD KaKota Salatiga yang berkaitan dengan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam **Gambar 1.1**.di bawah ini.

**GAMBAR 1.1. : SKEMA METODOLOGIS PENELITIAN**



#### 4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Analisis terhadap aspek yuridis akan difokuskan pada dua kategori norma, yaitu norma yang menjadi dasar legitimasi pengaturan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota) dan norma yang menentukan arah serta substansi penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial dalam Peraturan Daerah. Analisis terhadap aspek

sosiologis terutama akan didasarkan pada berbagai data tentang permasalahan dalam pengelolaan kegiatan penanganan penyandang masalah (baik real maupun potensial) kesejahteraan sosial di Kota Salatiga dan harapan-harapan (*expectations*) yang diperoleh dari FGD dan KII.

Pada tahap akhir, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

## BAB II

# KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIK TENTANG PENANGANAN PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL

## A. Kajian Teoretik tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

### 1. Pengertian “Kesejahteraan Sosial” dan “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial”

Kementerian Sosial Republik Indonesia mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai berikut: “kesejahteraan sosial adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, materi maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai Pancasila.”<sup>11</sup> Namun demikian, pada kenyataannya tidak setiap warga dapat merasakan kesejahteraan sosial dan terpenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Setiap warga yang hidup dalam situasi demikian disebut sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).

Kementerian Sosial Republik Indonesia mendefinisikan PMKS sebagai berikut: “penyandang masalah kesejahteraan sosial 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. Kementerian Sosial

---

<sup>11</sup>*Kamus Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Tahun 2009*. Penerbit: Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial Kementerian Sosial RI.

Republik Indonesia menjelaskan bahwa hambatan, kesulitan, atau gangguan sebagaimana dimaksud dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan/ketertinggalan, dan bencana alam maupun bencana sosial”.

Selanjutnya, PMKS, oleh Departemen Sosial Republik Indonesia, diklasifikasikan menjadi 22 jenis, yakni: Anak Balita Telantar, Anak Telantar, Anak Nakal, Anak Jalanan, Wanita Rawan Sosial Ekonomi, Korban Tindak Kekerasan, Lanjut Usia Telantar, Penyandang Cacat, Tuna Susila, Pengemis, Gelandangan, Bekas Warga Binaan Lembaga Kemasyarakatan (BWBLK), Korban Penyalahgunaan NAPZA, Keluarga Fakir Miskin, Keluarga Berumah Tidak Layak Huni, Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis, Komunitas Adat Terpencil, Korban Bencana Alam, Korban Bencana Sosial atau Pengungsi, Pekerja Migran Telantar, Orang dengan HIV/AIDS (ODHA), dan Keluarga Rentan. Definisi dari ke 22 jenis PMKS tersebut oleh Departemen Sosial Republik Indonesia diuraikan sebagai berikut:

- i. Anak Balita Telantar adalah anak yang berusia 0-4 tahun karena sebab tertentu, orang tuanya tidak dapat melakukan kewajibannya (karena beberapa kemungkinan: miskin/tidak mampu, salah seorang sakit, salah seorang/kedua-duanya, meninggal, anak balita sakit) sehingga terganggu kelangsungan hidup, pertumbuhan dan perkembangannya baik secara jasmani, rohani dan sosial.
- ii. Anak Telantar adalah anak berusia 5-18 tahun yang karena sebab tertentu, orang tuanya tidak dapat melakukan kewajibannya (karena beberapa kemungkinan seperti miskin atau tidak mampu, salah seorang dari orangtuanya atau kedua-duanya sakit, salah seorang atau kedua-duanya meninggal, keluarga tidak harmonis, tidak ada pengasuh/pengampu) sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani, rohani dan sosial.

- iii. Anak Nakal adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang berperilaku menyimpang dari Norma dan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, lingkungannya sehingga merugikan dirinya, keluarganya dan orang lain, serta mengganggu ketertiban umum, akan tetapi karena usia belum dapat dituntut secara hukum.
- iv. Anak Jalanan adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan berkeliaran di jalanan maupun tempat-tempat umum.
- v. Wanita Rawan Sosial Ekonomi adalah seorang wanita dewasa berusia 18-59 tahun belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.
- vi. Korban Tindak Kekerasan adalah seseorang yang mengalami tindak kekerasan, diperlakukan salah atau tidak semestinya dalam lingkungan keluarga atau lingkungan terdekatnya, dan terancam baik secara fisik maupun non fisik.
- vii. Lanjut Usia Telantar adalah seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosial.
- viii. Penyandang Cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmani, rohani maupun sosialnya secara layak, yang terdiri dari penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental dan penyandang cacat fisik dan penyandang cacat mental.
- ix. Tuna Susila adalah seseorang yang melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian diluar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi atau jasa.

- x. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.
- xi. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan Norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.
- xii. Bekas Warga Binaan Lembaga Kemasyarakatan (BWBLK) adalah seseorang yang telah selesai atau dalam 3 bulan segera mengakhiri masa hukuman atau masa pidananya sesuai dengan keputusan pengadilan dan mengalami hambatan untuk menyesuaikan diri kembali dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendapat kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan atau melaksanakan kehidupannya secara normal.
- xiii. Korban Penyalahgunaan NAPZA adalah seseorang yang menggunakan narkoba, psikotropika dan zat-zat adiktif lainnya termasuk minuman keras diluar tujuan pengobatan atau tanpa sepengetahuan dokter yang berwenang.
- xiv. Keluarga Fakir Miskin adalah seseorang atau kepala keluarga yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan atau tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian akan tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok keluarga yang layak bagi kemanusiaan.
- xv. Keluarga Berumah Tidak Layak Huni adalah keluarga yang kondisi perumahan dan lingkungannya tidak memenuhi persyaratanyang layak untuk tempat tinggal baik secara fisik, kesehatan maupun sosial.

- xvi. Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis adalah keluarga yang hubungan antar anggota keluarganya terutama antara suami -istri kurang serasi, sehingga tugas-tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar .
- xvii. Komunitas Adat Terpencil adalah kelompok orang atau masyarakat yang hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial kecil yang bersifat lokal dan terpencil, dan masih sangat terikat pada sumber daya alam dan habitatnya secara sosial budaya terasing dan terbelakang dibanding dengan masyarakat Indonesia pada umumnya, sehingga memerlukan pemberdayaan dalam menghadapi perubahan lingkungan dalam arti luas.
- xviii. Korban Bencana Alam adalah perorangan, keluarga atau kelompok masyarakat yang menderita baik secara fisik, mental maupun sosial ekonomi sebagai akibat dari terjadinya bencana alam yang menyebabkan mereka mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya. Termasuk dalam korban bencana alam adalah korban bencana gempa bumi tektonik, letusan gunung berapi, tanah longsor, banjir, gelombang pasang atau tsunami, angin kencang, kekeringan, dan kebakaran hutan atau lahan, kebakaran permukiman, kecelakaan pesawat terbang, kereta api, perahu dan musibah industri (kecelakaan kerja).
- xix. Korban Bencana Sosial atau Pengungsi adalah perorangan, keluarga atau kelompok masyarakat yang menderita baik secara fisik, mental maupun sosial ekonomi sebagai akibat dari terjadinya bencana sosial kerusuhan yang menyebabkan mereka mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.
- xx. Pekerja Migran Telantar adalah seseorang yang bekerja di luar tempat asalnya dan menetap sementara di tempat

tersebut dan mengalami permasalahan sosial sehingga menjadi telantar.

- xxi. Orang dengan HIV/AIDS (ODHA) adalah seseorang yang dengan rekomendasi profesional (dokter) atau petugas laboratorium terbukti tertular virus HIV sehingga mengalami sindrom penurunan daya tahan tubuh (AIDS) dan hidup telantar.
- xxii. Keluarga Rentan adalah keluarga muda yang baru menikah (sampai dengan lima tahun usia pernikahan) yang mengalami masalah sosial dan ekonomi (berpenghasilan sekitar 10% di atas garis kemiskinan) sehingga kurang mampu memenuhi kebutuhan dasar keluarga.

Dalam perkembangannya, kategori PMKS di dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (Permensos No.08/2012) sedikit diubah sehingga ada 26 jenis klasifikasi PMKS.<sup>12</sup>

## **2. Negara dan Persoalan Kesejahteraan Sosial**

Negara dapat didefinisikan menurut pendapat beberapa ahli. Pertama, Aristoteles menyebutkan bahwa negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa untuk mencapai kehidupan yang sebaik-baiknya. Kedua, Georg Jellinek menjelaskan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang berkediaman di wilayah tertentu. Ketiga, Georg Wilhelm Friedrich Hegel mengungkapkan bahwa negara adalah organisasi kesusilaan yang muncul sebagai sintesa dari kemerdekaan individu dan kemerdekaan universal. Keempat, Roger E. Soltau menegaskan bahwa negara adalah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat. Kelima, Jean Bodin menggambarkan bahwa negara adalah suatu persekutuan dari keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh

---

<sup>12</sup> Lihat *infra*, Bab III huruf F

akal dari suatu kekuasaan yang berdaulat. Keenam, Hans Kelsen menunjukkan bahwa negara adalah suatu susunan pergaulan hidup bersama dengan tata paksa. Ketujuh, Woodrow Wilson mendefinisikan bahwa negara adalah rakyat yang terorganisasi untuk hukum dalam wilayah tertentu.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa tidak ada satupun negara yang tidak mengalami persoalan. Dari berbagai macam persoalan yang dialami; sengketa perbatasan, bencana alam, perubahan iklim, dan lain sebagainya; kesejahteraan sosial adalah salah satu yang terpenting untuk diselesaikan dengan arif dan bijaksana. Solusi yang dinilai tepat adalah menciptakan negara sebagai sebuah negara kesejahteraan.

a. Konsepsi Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Konsepsi Negara Kesejahteraan dapat dipahami paling tidak dari dua aspek. Pertama, negara kesejahteraan dipahami dari aspek pengambilan kebijakan untuk kesejahteraan publik. Dari aspek ini, Samosir (2009) mengungkapkan, negara kesejahteraan dimengerti sebagai sebuah hasil keputusan warga untuk mengambil alih tanggung jawab atas kesejahteraan semua warga. Dalam konteks ini, negara muncul, Samosir berpendapat (2009), tatkala warga atau pemimpinnya yakin bahwa kesejahteraan orang-orang adalah terlalu penting untuk dibiarkan di tangan kebiasaan atau pengertian swasta. Oleh karena itu, Samosir (2009) menekankan, kesejahteraan orang-orang harus menjadi urusan warga. Dengan semakin kompleksnya warga, Samosir mengklaim (2009), maka tanggung jawab untuk membantu mereka yang dalam kesulitan diambil alih oleh instansi yang berkuasa. Selanjutnya Samosir (2009) menegaskan, dalam negara kesejahteraan, usaha bebas (*free enterprise*) dipertahankan, tetapi diawasi dan dikendalikan demi terwujudnya kesejahteraan umum. Meskipun Samosir (2009) menyadari bahwa terdapat kemungkinan kekurangan-kekurangan dan kelemahan-kelemahan yang harus diatasi, namun Samosir (2009) percaya bahwa tanda-

tanda menunjukkan bahwa negara kesejahteraan adalah negara hari depan, khususnya karena negara kesejahteraan memadukan dua aspirasi yang paling dalam, yaitu: aspirasi akan kemerdekaan dan aspirasi akan persamaan.

Lebih jauh, dari aspek pengambilan kebijakan untuk kesejahteraan publik, Samosir (2009) menguraikan bahwa negara kesejahteraan memiliki tiga tujuan dasar. Pertama, negara kesejahteraan bertujuan untuk memberikan pengakuan bahwa komunitas masyarakat harus diangkat dari kondisi yang melarat untuk kemudian menjadi mendapat standar hidup yang paling tidak minimum. Kedua, negara kesejahteraan bertujuan untuk melakukan kebijakan stabilitas dan kebijakan untuk mencapai kemajuan ekonomi, yakni dengan mencari jalan menghapuskan lingkaran pemerkosaan dalam bidang ekonomi dengan menggunakan kebijakan publik dimana dalam konteks ini perusahaan swasta tidak mampu mencegah kegiatan ekonominya dari ancaman instabilitas dan resesi/kemunduran ekonomi. Ketiga, negara kesejahteraan bertujuan untuk berkomitmen penuh mempekerjakan masyarakat di dalam aktivitas perekonomian oleh karena di dalam negara kesejahteraan menyelesaikan masalah pengangguran merupakan salah satu prioritas utama dari kebijakan publik.

Selanjutnya, kedua, negara kesejahteraan dapat dipahami dari aspek hukum. Dari aspek hukum negara kesejahteraan dapat dipahami menurut keterangan dari Pandjaitan (2011). Berdasarkan kerangka berpikir yang dikemukakan oleh Pandjaitan (2011), negara kesejahteraan adalah negara yang tujuannya lebih memperhatikan isi negara hukum daripada sekadar ketentuan formal negara hukum. Pandjaitan menekankan (2011) bahwa negara kesejahteraan lebih tinggi tingkatannya dari negara hukum formal dan negara hukum liberal. Negara hukum formal adalah negara yang tujuannya tidak hanya menjaga ketertiban melainkan juga mengupayakan kesejahteraan rakyat namun dibatasi oleh

persetujuan rakyat melalui mekanisme perundang-undangan (Pandjaitan, 2011). Negara hukum liberal adalah negara yang tujuannya hanya menjaga ketertiban untuk melindungi hak asasi manusia (Pandjaitan, 2011).

b. Implementasi Konsepsi Negara Kesejahteraan

Implementasi negara kesejahteraan di berbagai negara cenderung mengarah kepada hal yang sama, yakni mencapai kesejahteraan sosial, meskipun terdapat beberapa perbedaan dalam praktik empiriknya. Implementasi tersebut, baik di berbagai negara di dunia maupun di Indonesia, diuraikan dalam rangkaian penjelasan berikut ini.

i. Di negara-negara lain

Negara kesejahteraan di Inggris, Amerika Serikat maupun negara-negara lain di Eropa, dari keterangan Samosir (2009), diketahui bahwa negara-negara tersebut memperkuat demokrasi dengan meningkatkan keamanan, harga diri, dan kemerdekaan warga tanpa mengubah bentuk dasar pemerintahan dan cara hidup. Di Inggris, Amerika Serikat maupun lainnya di Eropa, Samosir (2009) mengungkapkan, negara kesejahteraan berhasil mengatasi ketegangan-ketegangan dan tekanan-tekanan dalam negeri. Negara kesejahteraan di negara-negara tersebut, Samosir menunjukkan (2009), bukan saja memberikan cukup ruang bagi bantuan diri (*self help*) dan kapitalisme kesejahteraan (*welfare capitalism*), tetapi juga menggalakkan inisiatif swasta yang kreatif dan menunjang kebebasan dengan cara menyingkirkan ketakutan, memperkecil penderitaan dan mengurangi permusuhan dalam warga.

Namun demikian, pengalaman menunjukkan bahwa pernah terdapat kritik terhadap negara kesejahteraan, khususnya negara kesejahteraan di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, sesuai dengan yang dikemukakan oleh

Fukuyama (1999), negara kesejahteraan dianggap belum melakukan modernisasi dengan memadai sehingga menyebabkan kian parahnya perpecahan keluarga di negara tersebut, bukan mengobatinya. Kondisi ini, sebagaimana yang digambarkan oleh Fukuyama (1999), menyebabkan tuntutan di Amerika Serikat agar menerapkan kebijakan kesejahteraan sosial seperti di Eropa. Namun demikian, Fukuyama (1999) mengungkapkan, negara kesejahteraan di Eropa juga bukannya tanpa kritik. Fukuyama (1999) memperoleh bukti bahwa bila data yang ada ditilik lebih saksama, maka menurut Fukuyama (1999) akan terlihat bahwa negara kesejahteraan belum berhasil memecahkan masalah sosial yang lebih mendasar. Artinya, Fukuyama (1999) menegaskan, negara dalam hal ini hanya semata-mata mengambil alih peran ayah dengan menyediakan sumber daya bagi ibu dan anak-anak untuk melindungi dan membesarkan mereka. Dalam hal ini, Fukuyama (1999) menjelaskan bahwa negara kesejahteraan tidak menghapus biaya sosial perpecahan keluarga, melainkan menggesernya dari perorangan kepada pembayar pajak, konsumen, dan penganggur. Fukuyama (1999) selanjutnya mengungkapkan bahwa sangat diragukan apakah negara dapat menjadi pengganti yang memadai dari seorang ayah, yang tidak hanya menyediakan sumber daya, melainkan juga memainkan peran dalam mewariskan nilai-nilai dan juga dalam pendidikan. Di samping itu, Fukuyama (1999) menambahkan, negara kesejahteraan di Eropa dihadapkan pada masalah ekonomi yang serius pada tahun 1990-an, sehingga pengangguran terus membengkak hampir di semua negara di Benua Eropa.

Meskipun implementasi negara kesejahteraan di Eropa memiliki kelemahan, namun Fukuyama (1999) menjelaskan bahwa kaitan perpecahan rumah tangga dan kekacauan

sosial di Eropa lebih lemah daripada yang terjadi di Amerika Serikat oleh karena bukan hanya negara kesejahteraan yang besar di Eropa, yang menyediakan sumber daya bagi keluarga dengan orangtua tunggal, melainkan juga karena lebih banyak lelaki yang dapat membina dan mendidik anak lelaki. Fukuyama (1999) menegaskan, dalam beberapa hal, ayah biologis di Eropa masih tetap tinggal bersama dengan sang ibu meski mereka berdua bukan suami istri menurut hukum. Dalam beberapa hal lainnya, Fukuyama (1999) mengungkapkan, di Eropa norma-norma perilaku ditegakkan oleh tetangga, saudara jauh, atau orang lain dalam masyarakat. Mobilitas orang Eropa dari sisi fisik, bahkan dari sisi sosial ekonomi, menurut Fukuyama (199), jauh lebih rendah apabila dibandingkan dengan mobilitas orang Amerika Serikat. Menurut Fukuyama (1999) hal ini menunjukkan bahwa lingkungan permukiman masyarakat setempat di Eropa lebih ajeg dan seragam. Dengan begitu, Fukuyama (1999) menggarisbawahi, ibu tanpa suami di Eropa mendapat bantuan lebih besar dalam membesarkan anak lelaki daripada ibu tanpa suami di Amerika Serikat.

Selanjutnya dalam konteks implementasi negara kesejahteraan di berbagai negara, sistem jaminan sosial didasarkan atas dasar solidaritas angkatan kerja dengan orang yang tidak bekerja lagi (Bertens, 2004). Dari semua tenaga kerja dipungut premi sosial (selain pajak pendapatan), dana yang terkumpul tersebut digunakan untuk membayar semua santunan kepada yang berhak (Bertens, 2004). Sistem seperti itu nampaknya belum dapat diterapkan dalam situasi Indonesia (Bertens, 2004). Namun demikian tidak boleh dilupakan bahwa negara-negara kesejahteraan tidak membangun sistemnya pada satu hari saja (Bertens, 2004). Menurut Bertens (2004) negara-negara kesejahteraan membutuhkan waktu yang lama untuk

membangun sistemnya. Dan lebih penting lagi, Bertens (2004) berpendapat, sebelumnya negara-negara kesejahteraan sudah memiliki tradisi memperhatikan orang miskin melalui *Poor Laws* atau Undang-Undang Bantuan Kaum Miskin. Menurut Bertens (2004), negara kesejahteraan modern dapat dilihat sebagai lanjutan dari fase *Poor Laws*.

ii. Di Indonesia

Implementasi konsepsi negara kesejahteraan di Indonesia dapat ditelusur melalui tulisan Latif (2011). Latif (2011) mengungkapkan bahwa sebagai sebuah negara Indonesia oleh para pendirinya tidak dikehendaki sebagai negara liberal melainkan sebagai negara kesejahteraan. Yang dimaksudkan dengan negara kesejahteraan tersebut adalah, Latif (2011) menjelaskan, negara Indonesia merupakan suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwanegara bertanggung jawab terhadap terhadap kesejahteraan rakyat setidaknya secara minimal.<sup>13</sup>

Lebih lanjut, Latif (2011) mengungkapkan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan Pemerintah Indonesia harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak terdapat rakyat yang kelaparan ataupun meninggal dunia karena tidak memperoleh jaminan sosial. Latif (2011) menegaskan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan yang dimaksud oleh para pendiri bangsa Indonesia, sebagai sebuah negara kesejahteraan, Indonesia dalam konteks etika politik bukanlah menuntut penghapusan hak milik pribadi, melainkan hak milik pribadi harus dapat memiliki fungsi sosial, dimana dalam hal ini negara bertanggung jawab atas kesejahteraan umum dalam masyarakat. Latif (2011)

---

<sup>13</sup> Menurut pemikir yang lain, yakni Pandjaitan (2011), Indonesia sebagai negara kesejahteraan memiliki ciri yang menonjol, yakni mengikuti proses mencapai kesejahteraan secara terus menerus tanpa henti.

menambahkan ciri Indonesia sebagai negara kesejahteraan memunculkan adanya demokrasi ekonomi yang dicerminkan dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 33 yang berbunyi: “Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang!”.

Dalam konsepsi implementasi negara kesejahteraan di Indonesia, Latif (2011) selanjutnya menyimpulkan dua hal penting. Pertama, keadilan sosial melalui perwujudan negara kesejahteraan, Latif (2011) menegaskan, merupakan imperatif etis dari amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Kedua, Latif (2011) menekankan, usaha keadilan dan kesejahteraan sosial harus bersendikan pada nilai-nilai kekeluargaan Indonesia yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

### **3. Upaya-upaya Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial**

Masalah kesejahteraan sosial dapat ditangani dengan cara melakukan upaya-upaya preventif dan upaya-upaya kuratif atau rehabilitatif.

#### **a. Upaya-upaya preventif**

Upaya preventif<sup>14</sup> adalah tindakan pencegahan yang dilakukan sebelum sesuatu terjadi. Tindakan tersebut dilakukan karena sesuatu dimaksud merupakan hal yang tidak diinginkan yang dapat merusak atau merugikan. Tindakan preventif, dalam kalimat yang lain, dapat diartikan sebagai suatu upaya yang dilakukan secara sengaja untuk mencegah terjadinya gangguan, kerusakan, atau kerugian bagi seseorang atau kelompok yang dinilai rentan terhadap suatu masalah. Pada akhirnya, tindakan preventif diterapkan untuk dapat meningkatkan kompetensi interpersonal individu atau kelompok sehingga dapat memiliki fungsi yang bermanfaat di dalam kehidupan bermasyarakat.

---

<sup>14</sup> Preventif secara etimologi berasal dari bahasa latin *pravenire* yang memiliki arti datang sebelum atau antisipasi atau mencegah untuk tidak terjadi sesuatu.

Lebih lanjut, upaya preventif dapat dilakukan oleh individu maupun kelompok ataupun oleh pemerintah. Dalam pelaksanaannya, upaya preventif agar efektif diwujudkan dalam program-program yang memiliki karakteristik sebagai berikut (L'Abate, 1990):

- a) Fokus terhadap pemahaman mengenai risiko dan masalah dari perilaku yang ingin dicegah dalam individu atau kelompok sasaran.
- b) Desain untuk merubah "*life trajectory*" dari individu atau kelompok sasaran dibuat dengan cara menyediakan pilihan dan kesempatan dalam jangka panjang yang sebelumnya tidak tersedia.
- c) Memberikan kesempatan untuk mempelajari keterampilan hidup baru yang dapat membantu partisipan untuk menghadapi stress dengan lebih efektif dengan dukungan sosial yang ada.
- d) Fokus dalam menguatkan dukungan dasar dari keluarga maupun komunitas.
- e) Berdasarkan pada hasil kajian ilmiah yang berkualitas baik.

Di Indonesia, upaya preventif dilakukan untuk mengatasi masalah yang dialami oleh 22 kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Sebagai contoh, Pemerintah Indonesia dan masyarakat Indonesia dalam mengatasi masalah kesejahteraan yang dialami oleh anak balita terlantar, anak terlantar, anak nakal, dan anak jalanan merancang Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) dalam bentuk pelayanan sosial dan bantuan kesejahteraan sosial anak bersyarat (*conditional cash transfer*) (Astuti dkk, 2013). Program tersebut meliputi: a) bantuan sosial/subsidi pemenuhan hak dasar (berupa akta kelahiran, tempat tinggal, nutrisi, air bersih), b) peningkatan aksesibilitas terhadap pelayanan sosial dasar (berupa akses pendidikan dasar,

akses pelayanan kesehatan, akses pelayanan rehabilitasi sosial), c) pengembangan potensi diri dan kreatifitas anak, d) penguatan tanggung jawab orang tua/keluarga dalam pengasuhan dan perlindungan anak, dan e) penguatan kelembagaan kesejahteraan sosial anak.

b. Upaya-upaya kuratif/rehabilitatif

Upaya kuratif adalah usaha penyembuhan PMKS sedangkan upaya rehabilitatif adalah usaha pemulihan PMKS. Kedua upaya tersebut ditujukan untuk menempatkan bekas PMKS ke dalam masyarakat sehingga dapat berfungsi lagi sebagai anggota masyarakat yang berguna baik untuk dirinya sendiri maupun untuk masyarakat sesuai dengan kemampuannya.

Upaya kuratif ataupun rehabilitatif tidak dapat berdiri sendiri. Upaya kuratif atau pun rehabilitatif harus dilaksanakan secara berkesinambungan dengan upaya lainnya, yakni preventif. Bahkan pada kasus yang spesifik, misalnya kesehatan, upaya-upaya kuratif, rehabilitatif dan preventif harus disertai juga dengan upaya-upaya promotif.

#### **4. Peran Serta Masyarakat dalam Penanganan Masalah Kesejahteraan Sosial**

Meskipun pemerintah merupakan leading sector dalam penanganan PMKS, namun peran serta masyarakat dalam penanganan PMKS sangat diperlukan. Peran serta masyarakat tersebut terwujud dalam bentuk dukungan masyarakat terhadap upaya preventif, kuratif, rehabilitatif dan promotif yang dilakukan oleh pemerintah. Walaupun demikian, hasil pengamatan terhadap data-data sekunder menunjukkan bahwa peran serta masyarakat, yakni masyarakat Indonesia, dalam penanganan PMKS masih harus terus ditingkatkan.

Masyarakat sebagaimana dimaksud adalah siapa saja di dalam masyarakat yang bukan berasal dari sektor pemerintah. Siapa saja tersebut adalah masyarakat umum dan kalangan dunia usaha. Dari kedua kalangan ini, data sekunder menunjukkan bahwa peran dunia

usaha dan anggota masyarakat belum tinggi. Peran dunia usaha dalam penanganan PKMS dapat dikatakan masih sangat minim.<sup>15</sup> Selain itu, anggota masyarakat yang menjadi pekerja sosial dengan keahlian menangani masalah sosial dan bencana jumlahnya masih sangat sedikit.<sup>16</sup>

Lebih daripada itu, peran aktif karang taruna, umumnya di Indonesia, dalam mendukung penanganan masalah kesejahteraan sosial dinilai belum sepenuhnya optimal sehingga perlu untuk ditingkatkan.<sup>17</sup> Di bagian yang lain, tingkat kesadaran masyarakat akan strategi kebijakan pemerintah dalam penanganan PMKS belum sepenuhnya dipahami. Masyarakat, misalnya dalam penanganan masalah pengemis dan gelandangan, lebih cenderung memberi secara langsung di jalanan kepada peminta. Masyarakat masih perlu diarahkan untuk menderma melalui lembaga-lembaga yang dapat membantu gelandangan.<sup>18</sup>

## **B. Kajian tentang Asas-asas Pengaturan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial**

Merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, asas-asas yang patut dipertimbangkan untuk menjadi landasan pengaturan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah sebagai berikut:

### 1) Asas kesetiakawanan

Asas ini mengandung makna bahwa penanganan PMKS yang merupakan bagian dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dilandasi oleh kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan dengan empati dan kasih sayang.

---

<sup>15</sup> Contoh mengenai hal ini dapat disimak pada link berikut:

<http://berita.suaramerdeka.com/perusahaan-di-purbalingga-yang-peduli-sosial-masih-minim/>

<sup>16</sup> Contoh mengenai hal ini disajikan pada link berikut ini:

<http://www.solopos.com/2013/04/29/indonesia-kekurangan-155-000-pekerja-sosial-401144>

<sup>17</sup> Pendapat ini mengemuka berdasarkan fakta berikut:

<http://berita.suaramerdeka.com/karang-taruna-berperan-dalam-pembangunan/>

<sup>18</sup> Bukti empirik terkait hal tersebut dapat diketahui pada link berikut:

<http://berita.suaramerdeka.com/sm cetak/tajuk-rencana-pendidikan-semimiliter-untuk-gelandangan/>

- 2) Asas kemanusiaan  
Asas ini memuat gagasan bahwa penanganan PMKS harus memberikan perlindungan, penghormatan hak-hak asasi manusia, serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3) Asas keadilan  
Asas ini menghendaki agar penanganan PMKS yang merupakan bagian dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus menekankan pada aspek pemerataan, non-diskriminasi dan keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- 4) Asas kemanfaatan  
Berdasarkan asas ini penanganan PMKS yang merupakan bagian dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial pada akhirnya harus memberi manfaat bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat.
- 5) Asas keterpaduan  
Asas keterpaduan menghandaki agar penanganan PMKS sebagai bagian dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus mengintegrasikan berbagai komponen yang terkait, sehingga dapat berjalan secara terkoordinasi dan sinergis.
- 6) Asas kemitraan  
Mengikuti asas kemitraan, penanganan PMKS memerlukan kemitraan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat sebagai mitra unsur pemerintah dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial dan peningkatan kesejahteraan sosial.
- 7) Asas keterbukaan  
Berdasarkan asas ini, penanganan PMKS harus disertai pemberian akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang relevan.
- 8) Asas akuntabilitas  
Asas ini menghendaki agar setiap tindakan dalam kerangka penanganan PMKS sebagai bagian dari penyelenggaraan

kesejahteraan sosial harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

9) Asas partisipasi

Asas partisipasi menekankan perlunya keterlibatan seluruh komponen masyarakat.

10) Asas profesionalitas

Asas profesionalitas mengandung arti bahwa penanganan PMKS sebagai bagian dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dilandasi oleh profesionalisme dan dilaksanakan seoptimal mungkin.

11) Asas berkelanjutan.

Asas berkelanjutan menghendaki agar penanganan PMKS sebagai bagian dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara berkesinambungan sampai tercapai kemandirian.

## **C. Kajian Empirik tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga**

### **1. Gambaran Umum Kota Salatiga**

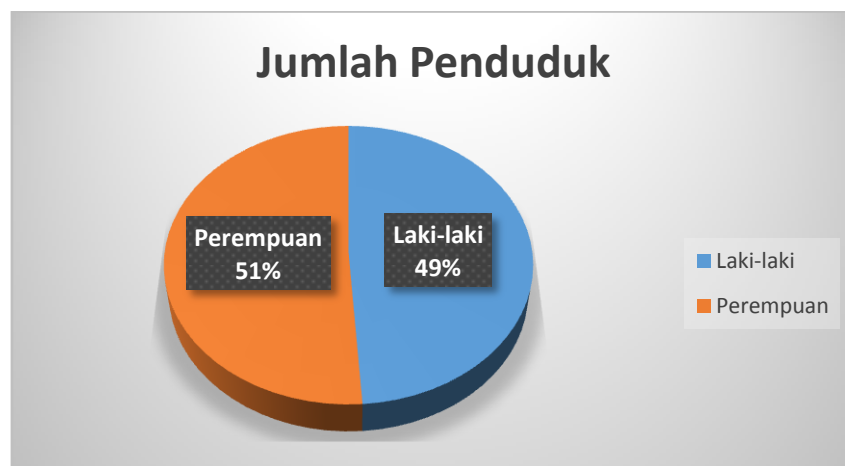
Kota Salatiga terletak di Provinsi Jawa Tengah yang secara geografis terletak di rentang wilayah antara 007<sup>o</sup>.17' dan 007<sup>o</sup>.17'.23 Lintang Selatan dan antara 110<sup>o</sup>.27'.56,81" dan 110<sup>o</sup>.32'.4,64" Bujur Timur. Luas wilayah Kota Salatiga sesuai catatan tahun 2014 seluas 56.781 km<sup>2</sup> (Salatiga Dalam Angka 2015). Secara administratif, Kota Salatiga berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Semarang dengan dan terdiri dari 4 Kecamatan dan 22 Kelurahan. Secara morfologis, Kota Salatiga berada di daerah cekungan, kaki gunung Merbabu di antara gunung-gunung kecil seperti Gajah Mungkur, Telomoyo, dan Payung Rong. Kota Salatiga memiliki ketinggian antara 450 – 825 dpl (dari permukaan laut) dengan iklim tropis dan berhawa sejuk.

## 2. Deskripsi Demografi dan Perekonomian Kota Salatiga

### Demografi

Pada tahun 2014 penduduk Salatiga berjumlah 181.193 jiwa dengan tingkat kepadatan rata-rata 3.191 jiwa per km<sup>2</sup>. Kepadatan penduduk tertinggi ada di Kecamatan Tingkir (4.010 jiwa per km<sup>2</sup>) sementara kepadatan penduduk terendah ada di Kecamatan Argomulyo (2.309 jiwa per km<sup>2</sup>). Penyebaran penduduk Salatiga masih dominan berada di wilayah perkotaan dibandingkan di wilayah pedesaan. Dilihat dari profil berdasarkan jenis kelamin, jumlah penduduk perempuan masih lebih banyak daripada jumlah penduduk laki-laki meskipun tidak terlalu signifikan perbedaannya (**Gambar 2.1**). Dalam hal ketenagakerjaan, penduduk kota Salatiga yang mencari pekerjaan sepanjang tahun 2014 sebagian besar memiliki latar pendidikan SLTA (57,58%), kemudian 25,60% penduduk berpendidikan Diploma/Perguruan Tinggi; 15,01% berpendidikan setingkat SLTP dan 1,81% berpendidikan SD.

**Gambar 2.1** – Jumlah Penduduk Kota Salatiga Berdasarkan Jenis Kelamin



Sumber: Salatiga Dalam Angka, 2015

Berdasarkan kelompok usia, penduduk Kota Salatiga memiliki jumlah yang relatif berimbang untuk masing-masing kategori kelompok usia. Proporsi jumlah penduduk kota Salatiga paling besar pada kategori usia 15-29 (26,43%) sementara paling kecil ada pada kategori usia 60 tahun ke atas (9,91%).

**Tabel 2.1** – Jumlah Penduduk Salatiga tahun 2014 berdasarkan Kategori Usia

| KATEGORI | JUMLAH  | PROPORSI |
|----------|---------|----------|
| 0 - 14   | 41,672  | 23.00%   |
| 15 - 29  | 47,890  | 26.43%   |
| 30 - 44  | 40,509  | 22.36%   |
| 45 - 59  | 33,161  | 18.30%   |
| 60+      | 17,961  | 9.91%    |
| TOTAL    | 181,193 | 100.00%  |

Sumber: Salatiga Dalam Angka, 2015

### Perekonomian

Perekonomian kota Salatiga digerakkan terutama dari sektor jasa-jasa yang menyumbang pada PDRB sebesar 24,95% dengan laju pertumbuhan 4,73%. Sektor perdagangan, hotel & restoran juga termasuk sektor yang dominan (19,40%) dengan laju pertumbuhan 6,45%. Sementara itu, sektor industri pengolahan menyumbang pada PDRB sebesar 16,73%.

**Tabel 2.2** – Distribusi Persentase PDRB menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku dan Harga Konstan, Tahun 2014

| No | Sektor  | Proporsi |
|----|---|----------|
| 1  | Jasa-Jasa                                     | 24.95%   |
| 2  | Perdagangan, Hotel & Restoran                 | 19.40%   |
| 3  | Industri Pengolahan                           | 16.73%   |
| 4  | Pengangkutan & Komunikasi                     | 11.52%   |
| 5  | Lembaga Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan | 10.30%   |
| 6  | Konstruksi                                    | 6.10%    |
| 7  | Listrik, Gas & Air Bersih                     | 6.00%    |
| 8  | Pertanian                                     | 4.97%    |
| 9  | Pertambangan & Penggalan                      | 0.04%    |

Sumber: Salatiga Dalam Angka, 2015

### 3. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga

Profil penyandang masalah kesejahteraan sosial di kota Salatiga pada tahun 2015 didominasi oleh kelompok fakir miskin (79,04%); perempuan rawan sosial ekonomi (6,25%); penyandang disabilitas (6,12%), dan lanjut usia terlantar (4,41%). Disamping memiliki

jumlah terbesar, kelompok fakir miskin mengalami tren peningkatan yang terbesar dari tahun 2014 sebesar 67,13% sementara tiga kelompok lainnya mengalami penurunan jumlah pada kisaran 16,5% hingga 34,0%.

Kelompok PMKS selanjutnya yang juga perlu mendapat perhatian mengingat cukup besar jumlahnya adalah anak dengan kedisabilitas (0,98%); keluarga bermasalah psikologis (0,96%); anak jalanan (0,70%); serta anak terlantar (0,54%). Berdasarkan data tahun 2015, jumlah anak dengan kedisabilitas dan anak terlantar jumlah mengalami penurunan dengan kisaran 53,21% -64,78% sementara jumlah keluarga bermasalah psikologis dan anak jalanan mengalami kenaikan yang berkisar antara 33% – 35%.

**Tabel 2.3** – Penyandang Masalah Sosial di Kota Salatiga

| NO | KATEGORI  | 2014  | 2015  |
|----|---|-------|-------|
| 1  | Anak balita telantar  | 57    | 10    |
| 2  | Anak terlantar  | 159   | 56    |
| 3  | Anak yang berhadapan dengan hukum                                 | 11    | 2     |
| 4  | Anak jalanan  | 18    | 73    |
| 5  | Anak dengan Kedisabilitas (ADK)                                   | 218   | 102   |
| 6  | Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah | 3     | 0     |
| 7  | Anak yang memerlukan perlindungan khusus                          | 1     | 1     |
| 8  | Lanjut usia telantar  | 699   | 461   |
| 9  | Penyandang disabilitas  | 767   | 640   |
| 10 | Tuna Susila   | 3     | 0     |
| 11 | Gelandangan   | 3     | 1     |
| 12 | Pengemis  | 1     | 3     |
| 13 | Pemulung  | 121   | 12    |
| 14 | Kelompok Minoritas  | 0     | 0     |
| 15 | Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP)                 | 81    | 45    |
| 16 | Orang dengan HIV/AIDS (ODHA)                                      | 0     | 0     |
| 17 | Korban Penyalahgunaan NAPZA                                       | 12    | 12    |
| 18 | Korban <i>trafficking</i>   | 0     | 0     |
| 19 | Korban tindak kekerasan   | 33    | 9     |
| 20 | Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS)                           | 6     | 1     |
| 21 | Korban bencana alam   | 9     | 5     |
| 22 | Korban bencana sosial   | 11    | 5     |
| 23 | Perempuan rawan sosial ekonomi                                    | 794   | 654   |
| 24 | Fakir Miskin  | 4.947 | 8.268 |

| NO | KATEGORI                              | 2014 | 2015 |
|----|---------------------------------------|------|------|
| 25 | Keluarga bermasalah sosial psikologis | 75   | 100  |
| 26 | Komunitas Adat Terpencil              | 0    | 0    |

Sumber: Dinas Sosial, Ketenagakerjaan, dan Transmigrasi Kota Salatiga, 2016

#### **4. Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga**

Peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial adalah Undang-Undang No.11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam Pasal 32 Undang-Undang No.11 Tahun 2009 telah diatur mengenai sumber daya penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang meliputi sumber daya manusia; sarana dan prasarana; serta sumber pendanaan.

Pasal 33 Undang-Undang No.11 Tahun 2009 lebih lanjut merinci sumber daya manusia penyelenggara kesejahteraan sosial yang meliputi tenaga kesejahteraan sosial; pekerja sosial profesional, relawan sosial dan penyuluh sosial.

Penanganan Penyandang Masalah Sosial di Kota Salatiga ditangani oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Salatiga dengan melibatkan instansi seperti Bapermas dan Satpol PP. Dinsosnakertrans memiliki personil tiga Kepala Seksi dan tiga staf yang menangani proses pendataan, monitoring, dan pendampingan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Salatiga. Kelompok penyandang masalah sosial yang selama ini ditangani oleh Dinas Sosial seperti anak jalanan, lanjut usia terlantar, dan penyandang disabilitas.

Dalam rangka memetakan penyandang masalah sosial di kota Salatiga, Dinsosnakertrans memiliki program utama pemetaan penyandang masalah sosial yang dilakukan dengan cara pendataan dan verifikasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dilakukan setiap tahun. Pendataan PMKS dilakukan di empat kecamatan dan dua puluh dua kelurahan. Pendataan PMKS dilakukan di empat kecamatan dan dua puluh dua kelurahan. Pelaksana validasi adalah kader Tenaga Kesejahteraan Sosial

kecamatan / TKSK (berdasarkan SK Kemensos) yang ditugaskan berkeliling ke rumah warga untuk melakukan pendataan. Sepuluh orang kader dipilih untuk tiap kelurahan di mana 1 orang kader akan menangani 1 sampai 2 RW.

Dalam menjalankan fungsinya, Dinsosnakertrans memiliki program kerja diantaranya adalah pelatihan pembuatan gitar kepada anak jalanan/pengamen, *outbound* untuk mengubah mindset anak jalanan, serta penyaluran bahan pokok bagi penyandang disabilitas.

Program monitoring dilakukan dengan turun ke lapangan melihat kondisi penyandang masalah sosial. Beberapa di antaranya terkait dengan penyandang lanjut usia terlantar, gelandangan, orang dengan gangguan mental. Dalam melakukan monitoring dan penanganan PMKS, Dinsosnakertrans bekerjasama dengan pihak kepolisian dan Satpol PP. Kerjasama lembaga terlihat melalui peran Bapermas, Disperindagkop, dan lembaga kesejahteraan sosial melalui keberadaan panti-panti (terdapat 3 panti yang dikelola pemerintah, dan 21 panti yang dikelola swasta). Bapermas menangani PMKS yang disebabkan karena konflik rumah tangga dan Disperindagkop menyediakan sarana koperasi bagi orang miskin.

Keterlibatan masyarakat dalam penanganan PMKS di kota Salatiga secara struktural dapat ditemukan melalui peran pekerja sosial masyarakat yang berasal dari Karang Taruna dan individu-individu yang memiliki *concern* (PSM) terhadap masalah penyandang masalah kesejahteraan sosial. Sebagai contoh, Bapak Jaya di Kesongo menjalankan aktifitas pendampingan anak jalanan terkait dengan masalah anak jalanan. PSM juga terlibat dalam pendampingan *update* pendataan PMKS. Dinsosnakertrans juga melakukan pendampingan kepada PSM di tingkat Kota dan Provinsi.

Sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial diatur dalam Pasal 35 ayat 1 Undang-undang No.11 Tahun 2009 yang meliputi bentuk-bentuk kelembagaan seperti panti sosial, pusat rehabilitasi sosial, pusat pendidikan dan pelatihan, pusat kesejahteraan sosial, rumah

singhah, dan rumah perlindungan sosial. Untuk saat ini panti-panti sosial yang terdapat di Salatiga dapat dilihat dalam Tabel berikut:

**Tabel 2.4** – Panti Sosial di Kota Salatiga

| NO | NAMA PANTI                    | ALAMAT                                 |
|----|-------------------------------|--|
| 1  | PA WORO WILOSO                | JL Diponegoro 85 Salatiga              |
| 2  | PA TAMAN HARAPAN              | JL Diponegoro 85 Salatiga              |
| 3  | PA WILOSO TOMO                | JL Yos Sudarso 20 Salatiga             |
| 4  | PA ABU HUROIROH               | JL. Kauman No.23 Salatiga              |
| 5  | PA IMADUDIN                   | JL Dliko Indah XII/236B Salatiga       |
| 6  | PA DARMA BAKTI                | JL Ki Penjawi No.1 SALATIGA            |
| 7  | PA SION                       | JL Osamaliki RT.04/10 Salatiga         |
| 8  | PA DARUL U L Y A              | JL Raden Said No.5 Kalibening Salatiga |
| 9  | PA YATAMA                     | Tingkir Lor Tingkir Salatiga           |
| 10 | PA. CACAT ASIH DANA DUTA      | JL Argobogo No.282 Salatiga            |
| 11 | PA SALIB PUTIH                | JL Salatiga - Kopeng Km 4 Salatiga     |
| 12 | PANTI KARYA SALIB PUTIH       | JL Salatiga - Kopeng Km 4 Salatiga     |
| 13 | PANTI WREDA SALIB PUTIH       | JL Salatiga - Kopeng Km 4 Salatiga     |
| 14 | PANTI CACAT MENTAL BINA KASIH | JL. Gowa Tegalorejo Salatiga           |
| 15 | PA. DARMA LESTARI             | Pulutan Sidorejo Salatiga              |
| 16 | PANTI REHAB BAKTI LUHUR       | JL Raden Patah No 10 Salatiga          |
| 17 | PA CACAT SUMBER KASIH         | JL Purbaya No 44 Karangalit Salatiga   |
| 18 | PA ISLAHUL MUNA TINGKIR       | JL Raya Tingkir Tengah Km 1 Salatiga   |
| 19 | PA MASITHOH                   | Dayaan Sidorejo Kidul Salatiga         |
| 20 | PA INSAN TAQWA                | JL Abdul Wahid No.6 Cabean Salatiga    |
| 21 | PA DARUL HADLANAH             | JL Fatmawati Blotongan Salatiga        |
| 22 | PA.PAKYAKOBUS                 | Ngemplak Dukuh Salatiga                |
| 23 | PA AISYAH                     | Blotongan Sidorejo Salatiga            |
| 24 | PA SUDIRMAN                   | Jl Raya Tingkir Tengah Km.1 Salatiga   |
| 25 | YAY. SANGGAR KAMULYAN         | Jl.Bangau No.25 Klaseman Salatiga      |

Sumber: Dinas Sosial, Ketenagakerjaan, dan Transmigrasi Kota Salatiga, 2016

Kerjasama lembaga terlihat melalui peran Bapermas, Disperindagkom, dan lembaga kesejahteraan sosial melalui keberadaan panti-panti (terdapat 3 panti yang dikelola pemerintah, dan 21 panti yang dikelola swasta). Bapermas menangani PMKS yang disebabkan karena konflik rumah tangga dan Disperindagkom menyediakan sarana koperasi bagi orang miskin.

Undang-Undang No.11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 27 butir a telah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Lebih jauh, sumber pendanaan berdasarkan Pasal 36 ayat 1 meliputi pula anggaran pendapatan dan belanja

negara, sumbangan masyarakat, dana yang disisihkan dari badan usaha sebagai bentuk kewajiban dan tanggung jawab sosial dan lingkungan, bantuan asing; serta sumber pendanaan lain yang sah sesuai peraturan perundang-undangan. Dalam konteks kota Salatiga, sumber pendanaan penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertumpu pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.

## **5. Permasalahan dalam Penanganan Penyandang Masalah Sosial di Kota Salatiga.**

Dinsosnakertrans berupaya untuk melakukan penanganan PMKS melalui program dan anggaran yang tersedia. Namun ada beberapa persoalan terkait penanganan PMKS yang dihadapi sebagai berikut:

1. *Up-date database* masih belum akurat. Meskipun telah dilakukan *up-date database* PMKS setiap tahun masih terdapat ketidaksesuaian dengan kondisi aktual. Contoh: Pendataan untuk keperluan Jamkesda belum melibatkan dinas sosial kota Salatiga. Dinas pusat melakukan pencetakan kartu menggunakan data tahun 2011. Hal ini menyebabkan warga yang merasa *eligible* untuk memperoleh layanan Jamkesda tidak terdaftar.
2. Terbatasnya anggaran Dinsosnakertrans. Dinsosnakertrans mengalami keterbatasan anggaran sehingga belum dapat mengembangkan program kerja yang hendak dilaksanakan terkait dengan penanganan PMKS. Sebagai contoh anggaran yang dibutuhkan untuk monitoring dan pendampingan terbatas. Anggaran yang tersedia dari APBD hanya cukup untuk mengadakan diklat dan pertemuan. Bansos dari Pemerintah Pusat juga masih terbatas.
3. Terbatasnya personil. Bidang yang terkait dengan kesejahteraan sosial di Dinsosnakertrans hanya memiliki tiga Kepala Seksi dan tiga staf. Hal ini menghambat pelaksanaan program PMKS untuk wilayah sebesar Kota Salatiga. Keberadaan pekerja sosial bersifat sukarela dan tidak dapat dipaksakan untuk menjalankan

program kerja yang telah disusun. Sistem informasi masih bersifat internal dan belum ada diseminasi secara eksternal.

4. Kurangnya koordinasi antar lembaga. Terdapat persoalan koordinasi antar dinas, terutama ketika PMKS yang ditangani berasal dari wilayah luar Salatiga (terkait wewenang penanganannya). Contoh: penanganan anak jalanan/pengamen yang bukan penduduk kota Salatiga.
5. Regenerasi PSM. Perlu regenerasi pekerja sosial masyarakat yang saat ini belum berjalan dengan optimal.
6. Perubahan perilaku PMKS tidak mudah. Perubahan perilaku PMKS memerlukan ketekunan dan kerja keras. Berdasarkan pengalaman pelaksanaan program dinas sosial, para PMKS yang mengikuti pelatihan, *outbound*, dan lain-lain belum memiliki *mindset* untuk berubah menjadi lebih baik di masa depan. PMKS yang peserta pelatihan tidak secara serius mengikuti pelatihan yang diadakan oleh Dinsosnakertrans. Contoh: Anak jalanan yang tidak menyelesaikan program pelatihan di Ungaran tahun 2012-2013. Ada anak yang menuntut lebih untuk disediakan segala sesuatunya (contoh: modal, fasilitas, peralatan).
7. Peran masyarakat yang belum optimal. Peran masyarakat dalam penanganan PMKS masih belum optimal karena belum seluruh elemen masyarakat terlibat dalam menjalankan upaya-upaya penanganan PMKS. Peran masyarakat dapat ditingkatkan melalui partisipasi individu, lembaga-lembaga sosial, LSM dan dunia usaha. Setidaknya, masyarakat dapat terlibat dalam pemberian *up-date* informasi kondisi PMKS kota Salatiga.
8. Terbatasnya sarana prasarana. Fasilitas internet di kantor baru belum optimal: kecepatan akses masih lambat sehingga menghambat proses personil Dinsosnakertrans. Sistem informasi masih bersifat internal dan belum ada diseminasi secara eksternal.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Penanganan PMKS di Kota Salatiga akan berdampak positif di dalam kehidupan bermasyarakat di Kota Salatiga. Dampak positif dimaksud adalah meningkatnya kesetiakawanan sosial dan keadilan sosial yang menyeluruh bagi setiap warga Kota Salatiga. Penanganan PMKS di Kota Salatiga juga akan melestarikan nilai-nilai budaya, misalnya adalah kegotongroyongan dan sikap kekeluargaan. Dengan demikian, Perda penanganan PMKS tidak akan bertentangan dengan nilai-nilai budaya masyarakat Kota Salatiga.

Dengan adanya Perda Penanganan PMKS di Kota Salatiga, lebih lanjut, maka Pemerintah Kota Salatiga perlu memaksimalkan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS). Selain itu, Pemerintah Kota Salatiga juga perlu meningkatkan jumlah PSKS di Kota Salatiga, khususnya adalah Pekerja Sosial Profesional, Penyuluh Sosial, dan Wahana Kesejahteraan Sosial Keluarga Berbasis Masyarakat. Berikut adalah data PSKS di Kota Salatiga. Berikut adalah data PSKS di Kota Salatiga.

**Tabel 2.5** – Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial di Kota Salatiga

| <b>PSKS</b>  | <b>Total</b> | <b>%</b>      |
|--|--------------|---------------|
| Pekerja Sosial Masyarakat                                | 225          | 47.67         |
| Wanita Pemimpin Kesejahteraan Sosial                     | 163          | 34.53         |
| Lembaga Kesejahteraan Sosial                             | 23           | 4.87          |
| Taruna Siaga Bencana                                     | 18           | 3.81          |
| Keluarga Pioner  | 16           | 3.39          |
| Dunia Usaha  | 9            | 1.91          |
| Karang Taruna  | 8            | 1.69          |
| Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga                | 6            | 1.27          |
| Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan                    | 4            | 0.85          |
| Pekerja Sosial Profesional                               | 0            | 0.00          |
| Penyuluh Sosial  | 0            | 0.00          |
| Wahana Kesejahteraan Sosial Keluarga Berbasis Masyarakat | 0            | 0.00          |
| <b>Jumlah</b>  | <b>472</b>   | <b>100.00</b> |

Sumber: Dinas Sosial, Ketenagakerjaan, dan Transmigrasi Kota Salatiga

Lebih jauh, penanganan PMKS juga berimplikasi pada diperlukannya koordinasi antar instansi terkait di Kota Salatiga. Agar koordinasi berjalan lancar, maka perlu diterbitkan Peraturan Walikota yang mengatur hal tersebut. Selanjutnya, yang dimaksud dengan instansi terkait adalah Asisten Ekonomi, Pembangunan, dan Kesejahteraan Masyarakat; Bagian Kesejahteraan Rakyat Setda; Bagian Hubungan Masyarakat Setda; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah; Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, KB, dan Ketahanan Pangan; Badan Kesatuan Bangsa dan Politik; Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga; Dinas Kesehatan; Dinas Sosial, Ketenagakerjaan, dan Transmigrasi; Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil; Rumah Sakit Umum Daerah; Kecamatan Argomulyo; Kecamatan Sidorejo; Kecamatan Sidomukti; dan Kecamatan Tingkir. Instansi-instansi tersebut selanjutnya perlu untuk menyusun alokasi anggaran yang nantinya diperuntukkan dalam rangka penanganan PMKS di Kota Salatiga<sup>19</sup>. Rencana alokasi anggaran untuk penanganan PMKS dimaksud disesuaikan dengan tupoksi tiap-tiap instansi. Selanjutnya dalam hal ini, Dinas Sosial, Ketenagakerjaan, dan Transmigrasi perlu berperan sebagai *leading institution*. *Leading institution* berperan untuk merancang rencana aksi penanganan PMKS di Salatiga secara menyeluruh sekaligus menghitung kebutuhan dana penanganan PMKS di Kota Salatiga, termasuk menyiapkan database PMKS. Hasil rancangan tersebut kemudian didistribusikan kepada instansi terkait untuk ditindaklanjuti.

Namun demikian, koordinasi antar institusi terkait di Kota Salatiga dalam rangka penanganan PMKS dapat saja berjalan secara tidak efektif dan efisien. Dalam kondisi seperti ini, Pemerintah Kota Salatiga perlu untuk membentuk suatu unit atau lembaga khusus yang diberikan mandat untuk mengatur dan menjalankan penanganan PMKS

---

<sup>19</sup> Anggaran untuk penanganan PMKS dapat diambil dari Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Dana Perimbangan.

di Kota Salatiga. Unit atau lembaga khusus dimaksud nantinya dapat berperan sebagai *leading institution*.

Lebih jauh, *leading institution* perlu menentukan model penanganan PMKS di Kota Salatiga. Model dimaksud yang dapat digunakan adalah model preventif, dan model kuratif/rehabilitatif. Namun demikian, model kuratif/rehabilitatif perlu didahulukan dibandingkan dengan model preventif mengingat data statistik menunjukkan bahwa PMKS di Salatiga didominasi oleh Fakir Miskin, Perempuan Rawan Sosial Ekonomi, Penyandang Disabilitas, Lanjut Usia Terlantar, Anak dengan Kedisabilitas, dan Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis.

## **BAB III**

### **ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, pada Bab III ini akan dikemukakan analisis terhadap beberapa aspek penting dalam penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial, yang harus diperhatikan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

#### **A. Kewenangan dan Tanggung Jawab Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial**

Gagasan negara kesejahteraan merupakan salah satu tujuan bernegara yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang NRI Tahun 1945. Selain dalam tujuan negara, secara yuridis prinsip tersebut juga terefleksikan melalui batang tubuh konstitusi, yaitu di Pasal 28H dan Pasal 34.

Kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang pada dasarnya berada di pundak pemerintah kemudian ditegaskan dalam beberapa peraturan-perundang-undangan. Saat ini setidaknya ada dua undang-undang yang memiliki keterkaitan erat dengan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah, khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Kedua undang-undang tersebut adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Undang-Undang Kesejahteraan Sosial). Ketentuan-ketentuan yang relevan di dalam kedua undang-undang tersebut diuraikan berikut ini.

Salah satu ketentuan penting dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah tentang pembagian kewenangan urusan pemerintahan di antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah

daerah kabupaten/kota. Menurut konsepsi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, ada tiga klasifikasi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan alokasi kewenangan di antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Ketiga klasifikasi yang dimaksud adalah urusan pemerintahan absolut (sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat), urusan pemerintahan konkuren (dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota) dan urusan pemerintahan umum (menjadikewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan).<sup>20</sup> Urusan pemerintahan konkuren selanjutnya terbagi ke dalam dua kategori, yakni Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Selanjutnya, Urusan Pemerintahan Wajib dibedakan menjadi dua kategori, yakni Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.<sup>21</sup> Berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang tersebut.

Apabila dikaitkan dengan kewenangan dan tanggungjawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial, khususnya penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial, dapat diketahui bahwa kewenangan dan tanggung jawab tersebut tidak secara eksklusif berada dalam satu urusan. Memang, secara spesifik ada urusan sosial sebagai salah satu urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib dan berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>22</sup> Namun, persoalan-persoalan yang berkaitan dengan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial pada hakikatnya adalah persoalan lintas urusan yang tidak hanya terkandung dalam cakupan urusan sosial. Oleh sebab itu, dapat dipahami kalau selain terdapat di bawah *heading* bidang sosial di dalam Lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah, kewenangan dan tanggung jawab

---

<sup>20</sup> Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>21</sup> Pasal 11 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>22</sup> Pasal 12 ayat (1) huruf f Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

penyelenggaraan urusan sosial, termasuk yang berkaitan dengan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial juga didapati di dalam kategori bidang lain.

Berikut ini adalah beberapa uraian tentang kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam beberapa bidang yang berkaitan dengan upaya menyelenggarakan kesejahteraan sosial, yang terdapat dalam Lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah:

1. Bidang Sosial:

- a) Pemeliharaan anak-anak terlantar.
- b) Rehabilitasi sosial (bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA dan orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome* yang tidak memerlukan rehabilitasi pada panti, dan rehabilitasi anak yang berhadapan dengan hukum.
- c) Penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana kabupaten/kota.
- d) Pendataan dan Pengelolaan data fakir miskin cakupan Daerah kabupaten/kota.
- e) Pengembangan potensi sumber kesejahteraan sosial daerah kabupaten/kota.
- f) Penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana kabupaten/kota.
- g) Pembinaan lembaga konsultasi kesejahteraan keluarga (LK3) yang wilayah kegiatannya di daerah kabupaten/kota.

2. Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak:

- a) Pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat daerah kabupaten/kota.
- b) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat daerah kabupaten/kota.
- c) Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup daerah kabupaten/kota.
- d) Penyediaan layanan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat daerah kabupaten/kota.

- e) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat daerah kabupaten/kota.
- f) Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender (KG) dan hak anak tingkat daerah kabupaten/kota.
- g) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender KG dan hak anak yang wilayah kerjanya dalam daerah kabupaten/kota.
- h) Penyediaan layanan bagi keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender KG dan hak anak yang wilayah kerjanya dalam daerah kabupaten/kota.
- i) Pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data gender dan anak dalam kelembagaan data di tingkat daerah kabupaten/kota.
- j) Pelembagaan PHA (Pemenuhan Hak Anak) pada lembaga pemerintah, non-pemerintah, dan dunia usaha tingkat daerah kabupaten/kota.
- k) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat daerah kabupaten/kota.
- l) Pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup daerah kabupaten/kota.
- m) Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat daerah kabupaten/kota.
- n) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat daerah kabupaten/kota.

Sementara itu, di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial juga terdapat ketentuan-ketentuan yang menyangkut kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Undang-Undang Kesejahteraan Sosial juga memiliki arti penting karena undang-undang ini mendefinisikan istilah penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Menurut undang-undang ini, yang dimaksud dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah (pusat), pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan

dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. Ada setidaknya dua makna penting yang dapat ditarik dari definisi penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Pertama, definisi tersebut menegaskan bahwa kesejahteraan sosial merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah (pusat maupun daerah) dan masyarakat. Dalam konteks ini, menjadi jelas bahwa pemerintah daerah (provinsi serta kabupaten/kota) memiliki dasar kewenangan yang jelas untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Kedua, definisi tersebut juga memuat cakupan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang mencakup empat tindakan, yaitu rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditegaskan lagi dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Kesejahteraan Sosial yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Prinsip tersebut kemudian dielaborasi dalam Pasal 29 yang menyebutkan:

*Tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial meliputi:*

- a. mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;*
- b. melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/ bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;*
- c. memberikan bantuan sosial sebagai stimulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial.*

Demikian pula, perihal kewenangan pemerintah kabupaten/kota juga dirinci dalam Pasal 30 yang menyebutkan bahwa:

*Wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:*

- a. penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;*
- b. koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;*

- c. pemberian izin dan pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya.*

Pasal-pasal lain di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial yang relevan dengan tanggung jawab dan kewenangan penyelenggaraan kesejahteraan sosial oleh pemerintah daerah kabupaten/kota adalah Pasal 37 dan Pasal 47. Pasal 37 pada dasarnya meletakkan tanggung jawab dan kewenangan pelaksanaan usaha pengumpulan dan penggunaan sumber pendanaan yang berasal dari masyarakat bagi kepentingan kesejahteraan sosial, sedangkan Pasal 47 menentukan kewajiban bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan pendataan terhadap lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial.

Selain kedua undang-undang di atas, kewenangan bupati/walikota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial juga diatur dalam PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (PP No.39/2012). Pasal 70 ayat (1) huruf b dari PP tersebut menyatakan bahwa pembinaan teknis bagi Tenaga Kesejahteraan Sosial, Pekerja Sosial Profesional, Relawan Sosial, dan penyuluh sosial baik dari unsur Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat menjadi kewenangan Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan lingkup keberadaannya.

## **B. Rehabilitasi Sosial**

Undang-Undang Kesejahteraan Sosial memberi arti rehabilitasi sosial sebagai proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.<sup>23</sup> Dari ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Kesejahteraan Sosial juga diperoleh pemahaman bahwa rehabilitasi sosial merupakan tindakan yang ditujukan bagi mereka yang mengalami disfungsi sosial, sehingga tujuan rehabilitasi sosial adalah untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial tersebut agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Menurut

---

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, rehabilitasi sosial dapat dilakukan di dalam keluarga, masyarakat atau panti sosial. Adapun bentuk-bentuk rehabilitasi sosial yang disebutkan dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial meliputi:<sup>24</sup>

- a) motivasi dan diagnosis psikososial;
- b) perawatan dan pengasuhan;
- c) pelatihan vokasional dan pembinaan
- d) kewirausahaan;
- e) bimbingan mental spiritual;
- f) bimbingan fisik;
- g) bimbingan sosial dan konseling psikososial;
- h) pelayanan aksesibilitas;
- i) bantuan dan asistensi sosial;
- j) bimbingan resosialisasi;
- k) bimbingan lanjut; dan/atau
- l) rujukan.

Peraturan Pemerintah No. 39/2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial memuat ketentuan lebih lanjut mengenai rehabilitasi sosial. Di dalam PP No. 39/2012 tersebut diatur bahwa rehabilitasi sosial dapat dilaksanakan dengan pendekatan persuasif, motivatif maupun koersif. Pendekatan persuasif dilakukan dengan ajakan, anjuran, dan bujukan dengan maksud untuk meyakinkan seseorang agar bersedia direhabilitasi sosial. Pendekatan motivatif diterapkan melalui dorongan, pemberian semangat, pujian, dan/atau penghargaan agar seseorang tergerak secara sadar untuk direhabilitasi sosial. Sementara pendekatan koersif dilakukan melalui tindakan pemaksaan terhadap seseorang dalam proses Rehabilitasi Sosial.<sup>25</sup>

PP No. 39/2012 juga mengelaborasi lebih lanjut tentang mereka yang menjadi sasaran tindakan rehabilitasi sosial yang pada dasarnya adalah mereka yang mengalami disfungsi sosial. Kategori ini dijabarkan lebih

---

<sup>24</sup> Pasal 7 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>25</sup> Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

lanjut dalam Pasal 6 PP No. 3/2012 yang menyebutkan bahwa “rehabilitasi sosial ditujukan kepada seseorang yang mengalami kondisi kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, serta yang memerlukan perlindungan khusus.” Di dalam pasal yang sama kelompok tersebut kemudian disebutkan secara rinci, meliputi:

- a) penyandang cacat fisik;
- b) penyandang cacat mental;
- c) penyandang cacat fisik dan mental;
- d) tuna susila;
- e) gelandangan;
- f) pengemis;
- g) eks penderita penyakit kronis;
- h) eks narapidana;
- i) eks pencandu narkotika;
- j) eks psikotik;
- k) pengguna psikotropika sindroma ketergantungan;
- l) orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome*;
- m) korban tindak kekerasan;
- n) korban bencana;
- o) korban perdagangan orang;
- p) anak terlantar; dan
- q) anak dengan kebutuhan khusus

Apabila dicermati, kecuali eks penderita penyakit kronis, semua kelompok yang oleh PP No. 39/2012 ditentukan menjadi sasaran rehabilitasi sosial sekaligus juga termasuk dalam kategori PMKS sebagaimana ditentukan dalam Permensos No.08/2012. Oleh karena itu, rehabilitasi sosial merupakan tindakan yang secara substansial harus diambil dalam kerangka penanganan PMKS.

## **C. Jaminan Sosial**

Undang-Undang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan jaminan sosial sebagai “skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.”<sup>26</sup> Hampir sama seperti rehabilitasi sosial, jaminan sosial merupakan skema yang terutama ditujukan pada mereka yang tergolong sebagai PMKS. Hal ini dapat disimpulkan dari bunyi Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Kesejahteraan Sosial yang pada intinya menyebutkan bahwa jaminan sosial dimaksudkan untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.

Secara nyata, terhadap kelompok masyarakat tersebut di atas diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan. Asuransi kesejahteraan sosial pada dasarnya diselenggarakan untuk melindungi warga negara yang tidak mampu membayar premi agar mampu memelihara dan mempertahankan taraf kesejahteraan sosialnya. Oleh karena itu, asuransi kesejahteraan sosial diberikan dalam bentuk bantuan iuran oleh Pemerintah.<sup>27</sup>

Sedangkan untuk bantuan langsung berkelanjutan, PP No. 39/2012 mengatur bahwa bantuan langsung berkelanjutan diberikan kepada seseorang yang kebutuhan hidupnya bergantung sepenuhnya kepada orang lain, dan bahwa bantuan tersebut dapat berwujud pemberian uang tunai atau pelayanan dalam panti sosial.<sup>28</sup>

## **D. Pemberdayaan Sosial**

Salah satu aspek yang penting dalam penanganan PMKS adalah pemberdayaan sosial. Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-undang Kesejahteraan Sosial, yang dimaksud dengan pemberdayaan sosial adalah

---

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 11 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>27</sup> Pasal 10 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>28</sup> Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

“semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.”

Selanjutnya, di dalam Undang-undang Kesejahteraan Sosial pemberdayaan sosial sendiri memiliki dua aspek. Aspek pertama adalah pemberdayaan terhadap seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri.<sup>29</sup> Jadi dari sisi ini, yang menjadi sasaran pemberdayaan sosial pada dasarnya adalah PMKS. Aspek kedua adalah pemberdayaan yang dilakukan terhadap lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, sehingga peran sertanya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial mengalami peningkatan.<sup>30</sup>

Selanjutnya, Undang-Undang Kesejahteraan Sosial juga menyebutkan bahwa pemberdayaan sosial dilakukan melalui: (a) peningkatan kemauan dan kemampuan; (b) penggalan potensi dan sumber daya; (c) penggalan nilai-nilai dasar; (d) pemberian akses; dan/atau (e) pemberian bantuan usaha. Untuk pemberdayaan terhadap seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang tergolong sebagai PMKS, undang-undang merinci bentuk pemberdayaan sebagai berikut: (a) diagnosis dan pemberian motivasi; (b) pelatihan keterampilan; (c) pendampingan; (d) pemberian stimulan modal, peralatan usaha, dan tempat usaha; (e) peningkatan akses pemasaran hasil usaha; (f) supervisi dan advokasi sosial; (g) penguatan keserasian sosial; (h) penataan lingkungan; dan/atau (i) bimbingan lanjut.<sup>31</sup> Demikian pula, untuk pemberdayaan terhadap lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, undang-undang juga menyebutkan bentuk-bentuk pemberdayaan sebagai berikut: (a) diagnosis dan pemberian motivasi; (b) penguatan kelembagaan masyarakat; (c) kemitraan dan penggalangan dana; dan/atau (d) pemberian stimulan.

---

<sup>29</sup> Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>30</sup> Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

<sup>31</sup> Pasal 12 ayat (3) Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Berkenaan dengan pemberdayaan sosial, Undang-Undang Kesejahteraan Sosial mendelegasikan pengaturan pemberdayaan sosial lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.<sup>32</sup> Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut tentang pemberdayaan sosial adalah Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (PP No. 39/2012). Secara substansial PP No. 39/2012 ini menegaskan kembali pengertian dan aspek-aspek pemberdayaan sosial yang telah dimuat di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial. Namun, PP No. 39/2012 ini juga mengelaborasi beberapa aspek pemberdayaan sosial. Elaborasi pemberdayaan sosial di dalam PP No. 39/2012 dapat dikemukakan sebagai berikut:

#### 1. Sasaran pemberdayaan sosial

PP No. 39/2012 menjelaskan secara lebih rinci tentang pihak yang menjadi sasaran pemberdayaan sosial. Sejalan dengan pengaturan dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, PP No. 39/2012 juga menyebutkan ada dua aspek pemberdayaan sosial, yaitu aspek pemberdayaan sosial terhadap seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial dan aspek pemberdayaan sosial terhadap lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

PP No. 39 /2012 memuat penegasan tentang pihak-pihak yang menjadi sasaran pemberdayaan sosial. Secara umum, kualifikasi yang disebutkan dalam PP No. 39/2012 tentang pihak-pihak yang menjadi sasaran pemberdayaan sosial adalah kondisi “miskin, terpencil dan/atau rentan sosial ekonomi.” Ketentuan lebih detail tentang hal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a) Pemberdayaan Sosial terhadap seseorang ditujukan kepada seseorang sebagai individu yang miskin, terpencil, dan/atau rentan sosial ekonomi.

---

<sup>32</sup> Pasal 13 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

PP No.39/2012 lebih lanjut merinci kriteria seseorang yang dianggap miskin, terpencil, dan/atau rentan sosial ekonomi sebagai seseorang yang: (a) berpenghasilan tidak mencukupi kebutuhan dasar minimal; (b) keterbatasan terhadap keterampilan kerja; (c) keterbatasan akses terhadap pelayanan sosial dasar; dan/atau (d) keterbatasan akses terhadap pasar kerja, modal, dan usaha.<sup>33</sup>

- b) Pemberdayaan Sosial terhadap keluarga ditujukan kepada keluarga yang miskin, terpencil, dan/atau rentan sosial ekonomi. Untuk kategori keluarga, kriteria yang disebutkan dalam PP No. 39/2012 adalah bahwa keluarga tersebut: (a) berpenghasilan tidak mencukupi kebutuhan dasar minimal; (b) keterbatasan akses terhadap pelayanan sosial dasar; dan/atau (c) mengalami masalah sosial psikologis.<sup>34</sup>
- c) Pemberdayaan Sosial terhadap kelompok ditujukan kepada kumpulan orang baik yang terbentuk secara sukarela maupun yang sengaja dibentuk dengan tujuan tertentu, miskin, terpencil, dan/atau rentan sosial ekonomi. Untuk kelompok yang menjadi sasaran pemberdayaan sosial ini, PP No. 39/2012 menentukan kriteria sebagai berikut: (a) mempunyai potensi, kemauan dan kemampuan untuk mengembangkan usaha bersama; (b) mempunyai jenis usaha dan tinggal di wilayah yang sama; dan/atau (c) mempunyai keterbatasan akses terhadap pasar, modal, dan usaha.<sup>35</sup>
- d) Pemberdayaan Sosial terhadap masyarakat ditujukan kepada komunitas adat terpencil yang terdiri dari sekumpulan orang dalam jumlah tertentu yang: (a) terikat oleh kesatuan geografis, ekonomi, dan/atau sosial budaya; dan (b) miskin, terpencil, dan/atau rentan sosial ekonomi. Kriteria yang ditentukan bagi masyarakat/komunitas adat terpencil sebagai sasaran

---

<sup>33</sup> Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>34</sup> Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>35</sup> Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

pemberdayaan sosial adalah: (a) keterbatasan akses pelayanan sosial dasar; (b) tertutup, homogen, dan penghidupannya tergantung kepada sumber daya alam; (c) marjinal di pedesaan dan perkotaan; dan/atau (d) tinggal di wilayah perbatasan antar negara, daerah pesisir, pulau-pulau terluar, dan terpencil.<sup>36</sup>

Sementara itu, untuk pemberdayaan sosial yang ditujukan pada lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial PP No.39/2012 mengatur sebagai berikut:

- a) Pemberdayaan sosial terhadap lembaga ditujukan kepada Lembaga Kesejahteraan Sosial, dengan kriteria: (a) mempunyai potensi, kemauan dan kemampuan untuk menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial; dan (b) mempunyai kepedulian dan komitmen sebagai mitra pemerintah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.<sup>37</sup>
- b) Pemberdayaan sosial terhadap perseorangan ditujukan kepada seseorang yang mempunyai kompetensi, kemauan, dan/atau kemampuan untuk berperan dalam pemberdayaan sosial, dengan kriteria berikut: (a) mempunyai kepedulian terhadap pemberdayaan sosial; dan (b) mempunyai komitmen sebagai relawan mitra pemerintah dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.<sup>38</sup>

## 2. Tahapan pemberdayaan sosial

PP No. 39/2012 juga memuat ketentuan tentang tahapan kegiatan pemberdayaan sosial, baik yang ditujukan pada seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial maupun pada lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Untuk pemberdayaan sosial yang ditujukan pada seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang mengalami masalah

---

<sup>36</sup> Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>37</sup> Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>38</sup> Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

kesejahteraan sosial, PP No. 39/2012 mengatur bahwa pelaksanaan pemberdayaan sosial terbagi ke dalam empat tahapan kegiatan, yaitu: (a) persiapan pemberdayaan; (b) pelaksanaan pemberdayaan; (c) rujukan; dan (d) terminasi.<sup>39</sup> Sedangkan untuk pemberdayaan sosial yang ditujukan pada lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, terdapat tiga tahap kegiatan, yaitu: (a) persiapan pemberdayaan; (b) pelaksanaan pemberdayaan; dan (c) pendayagunaan berkelanjutan.<sup>40</sup>

## **E. Perlindungan Sosial**

Di samping pemberdayaan sosial, aspek lain yang juga penting dalam kerangka penanganan PMKS adalah perlindungan sosial. Di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, perlindungan sosial didefinisikan sebagai, “semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risikodari guncangan dan kerentanan sosial”.<sup>41</sup> Dari bunyi Pasal 14 Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, dapat diketahui bahwa sasaran perlindungan sosial bisa perseorangan, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat. Dari pasal yang sama juga dapat diketahui bahwa tujuan perlindungan sosial adalah agar kelangsungan hidup perseorangan, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang menjadi sasaran perlindungan sosial tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.

Di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial juga diatur tentang bentuk-bentuk perlindungan sosial yang secara garis besar terdiri dari tiga bentuk kegiatan, yaitu: (a) bantuan sosial; (b) advokasi sosial; dan/atau (c) bantuan hukum.<sup>42</sup>

Bantuan sosial ditujukan untuk mewujudkan situasi di mana seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami guncangan dan kerentanan sosial dapat tetap hidup secara wajar. Bantuan sosial dapat diberikan untuk sementara waktu ataupun secara

---

<sup>39</sup> Pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>40</sup> Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>41</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>42</sup> Pasal 14 ayat (2) Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

berkelanjutan dalam wujud: (a) bantuan langsung; (b) penyediaan aksesibilitas; dan/atau (c) penguatan kelembagaan.<sup>43</sup>

Advokasi sosial dimaksudkan untuk melindungi dan membela seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang dilanggar haknya. Advokasi sosial diberikan dalam bentuk penyadaran hak dan kewajiban, pembelaan, dan pemenuhan hak.<sup>44</sup> Berdasarkan ketentuan ini, dapat disimpulkan bahwa advokasi sosial relevan dalam situasi di mana terdapat pelanggaran hak seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat.

Bantuan hukum diselenggarakan untuk mewakili kepentingan warga negara yang menghadapi masalah hukum dalam pembelaan atas hak, baik didalam maupun di luar pengadilan. Bantuan hukum dapat diberikan dalam bentuk pembelaan dan konsultasi hukum.<sup>45</sup>

Ketentuan lebih lanjut tentang bantuan sosial terdapat di dalam PP No. 39/2012. Selain menegaskan hal-hal prinsip terkait bantuan sosial yang telah diatur dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, PP No. 39/2012 juga memuat ketentuan lebih rinci tentang bantuan sosial. Beberapa hal yang diatur dalam PP No. 39/2012 dikemukakan di bawah ini.

#### 1. Bantuan sosial yang bersifat sementara dan berkelanjutan

Bantuan sosial yang bersifat sementara diberikan pada saat terjadi guncangan dan kerentanan sosial secara tiba-tiba sampai keadaan stabil. Dalam hal terjadi guncangan dan kerentanan sosial akibat bencana, bantuan sosial yang bersifat sementara diberikan setelah berkoordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana.<sup>46</sup> Bantuan sosial yang berkelanjutan pada dasarnya diberikan setelah pemberian bantuan sementara dinyatakan selesai. Bantuan yang berkelanjutan ini diberikan sampai terpenuhinya kebutuhan dasar minimal secara wajar yang ditetapkan oleh Menteri atas rekomendasi

---

<sup>43</sup> Pasal 15 ayat (2) Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>44</sup> Pasal 16 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>45</sup> Pasal 17 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>46</sup> Pasal 29 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

dari pemerintah daerah. PP No.39/2012 juga memuat ketentuan pembatasan, yakni bahwa pemberian bantuan sosial yang bersifat berkelanjutan dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan negara.<sup>47</sup>

## 2. Jenis bantuan langsung, penyediaan aksesibilitas dan penguatan kelembagaan

PP No.39/2012 merinci lebih lanjut tentang jenis-jenis bantuan langsung dalam konteks bantuan sosial. Menurut Pasal 30 PP No.39/2012, jenis-jenis bantuan langsung meliputi: (a) sandang, pangan, dan papan; (b) pelayanan kesehatan; (c) penyediaan tempat penampungan sementara; (d) pelayanan terapi psikososial di rumah perlindungan; (e) uang tunai; (f) keringanan biaya pengurusan dokumen kependudukan dan kepemilikan; (g) penyediaan kebutuhan pokok murah; (h) penyediaan dapur umum, air bersih, dan sanitasi yang sehat; dan/atau (i) penyediaan pemakaman.

Sementara itu, penyediaan aksesibilitas mencakup kegiatan-kegiatan: (a) melakukan rujukan; (b) mengadakan jejaring kemitraan; (c) menyediakan fasilitas; dan/atau (d) menyediakan informasi.<sup>48</sup>

Selanjutnya, dalam Pasal 32 PP No.39/2012 disebutkan pula bahwa penguatan kelembagaan dalam kerangka bantuan sosial mencakup kegiatan-kegiatan berikut: (a) menyediakan dukungan sarana dan prasarana; (b) melakukan supervisi dan evaluasi; (c) melakukan pengembangan sistem; (d) memberikan bimbingan dan pengembangan sumber daya manusia; dan/atau (e) mengembangkan kapasitas kepemimpinan dan kelembagaan.

## 3. Advokasi sosial

PP No.39/2012 kembali memuat penegasan bahwa advokasi sosial merupakan bagian dari perlindungan sosial yang dimaksudkan untuk melindungi dan membela seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang dilanggar haknya. Advokasi sosial diberikan dalam

---

<sup>47</sup> Pasal 29 ayat (7) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>48</sup> Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

bentuk penyadaran hak dan kewajiban, pembelaan, dan pemenuhan hak.

Penyadaran hak dan kewajiban dilakukan dengan kegiatan: (a) penyuluhan; (b) pemberian informasi; dan/atau (c) diseminasi.<sup>49</sup>

Pembelaan dilakukan melalui: (a) pendampingan; (b) bimbingan; dan/atau (c) mewakili kepentingan warga negara yang berhadapan dengan hukum,<sup>50</sup> sedangkan pemenuhan hak meliputi kegiatan: (a) pemberian pelayanan khusus; dan/atau (b) pemulihan hak yang dilanggar.<sup>51</sup>

#### 4. Bantuan hukum

Bantuan hukum diselenggarakan untuk mewakili kepentingan warga negara yang menghadapi masalah hukum dalam pembelaan atas hak, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Bantuan hukum dapat diberikan dalam bentuk pembelaan maupun konsultasi hukum, yang secara lebih spesifik bisa mencakup kegiatan-kegiatan: (a) melakukan investigasi sosial; (b) memberikan informasi, nasihat, dan pertimbangan hukum; (c) memfasilitasi tersedianya saksi; (d) memfasilitasi terjadinya mediasi hukum; (e) memfasilitasi tersedianya jasa bantuan hukum; dan/atau (f) memberikan pendampingan bagi anak yang berhadapan dengan hukum.<sup>52</sup>

Di luar Undang-Undang Kesejahteraan Sosial dan PP No. 39/2012, peraturan perundang-undangan yang juga relevan dalam kaitannya dengan pemberian bantuan hukum adalah Undang-Undang No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

---

<sup>49</sup> Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>50</sup> Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>51</sup> Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>52</sup> Pasal 35 dan Pasal 36 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

## **F. Sasaran Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial**

Naskah Akademik ini disusun untuk menyertai Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Oleh karena itu, penting untuk memahami siapa yang menjadi sasaran Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial ini.

Undang-Undang Kesejahteraan Sosial sendiri tidak secara eksplisit memuat istilah “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).” Namun, konsep yang berdekatan dengan PMKS dapat ditemukan dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Kesejahteraan Sosial yang memuat tentang perseorangan, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang harus diprioritaskan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, karena memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial. Pasal tersebut kemudian merinci kriteria masalah sosial yang dimaksud, yaitu:

- a. kemiskinan;
- b. ketelantaran;
- c. kecacatan;
- d. keterpencilan;
- e. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- f. korban bencana; dan/atau
- g. korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Istilah “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial” baru muncul dalam PP No. 39/2012. Pasal 53 huruf e dari PP tersebut mengatur tentang peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam wujud pemberian pelayanan kepada Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Meski demikian, dari PP tersebut juga tidak diperoleh kejelasan tentang apa yang dimaksud dengan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Oleh karena itu, sepanjang mengenai PP No. 39/2012, makna Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial hanya bisa dipahami melalui

interpretasi terhadap pasal-pasal yang relevan. Berdasarkan interpretasi *a contrario*, arti Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial mencakup:

- a) warga negara yang tidak terpenuhi kebutuhan material, spiritual, dan sosialnya sehingga tidak dapat hidup layak dan tidak mampu mengembangkan diri, sehingga tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya.<sup>53</sup>
- b) seseorang yang tidak mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.<sup>54</sup>
- c) warga negara yang mengalami masalah sosial.<sup>55</sup>
- d) rakyat yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.<sup>56</sup>

Merujuk pada Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, PP No. 39/2012 juga memuat ketentuan yang sama tentang kriteria masalah sosial.<sup>57</sup>

Sebagai sebuah istilah yang didefinisikan, PMKS diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (Permensos No.08/2012). Di dalam Permensos No.08/2012 itu, PMKS dimaknai sebagai:<sup>58</sup>

*“perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.”*

Secara umum definisi PMKS dalam Permensos No.08/2012 tersebut tidak menyimpang dari pengertian yang ditafsirkan dari Undang-undang Kesejahteraan Sosial maupun PP No. 39 Tahun 2012. Unsur-unsur penting

---

<sup>53</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>54</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>55</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>56</sup> Lihat Pasal 1 angka 6 PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

<sup>57</sup> Pasal 2 PP No. 39 Tahun 2012, bandingkan dengan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2009

<sup>58</sup> Pasal 1 angka 3 Permensos No. 8/2012

yang bisa ditarik dari definisi PMKS dalam Permensos No. 08/2012 tersebut adalah sebagai berikut:

- a) PMKS tidak hanya merujuk pada kelompok, melainkan juga mencakup perseorangan, keluarga atau masyarakat secara umum.
- b) PMKS adalah pihak yang mengalami hambatan, kesulitan atau gangguan dalam pelaksanaan fungsi sosial.
- c) Kegagalan pelaksanaan fungsi sosial menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan hidup yang bersangkutan secara memadai dan wajar.
- d) Kebutuhan hidup dimaknai secara luas, mencakup kebutuhan jasmani, rohani maupun sosial.

Kriteria umum PMKS yang dimuat dalam Pasal 1 angka 3 Permensos No. 8/2012 kemudian dirinci secara lebih detail dalam bagian Lampiran yang merupakan satu kesatuan dengan Permensos No. 8 Tahun 2012. Berdasarkan Lampiran, ada 26 entitas yang digolongkan sebagai PMKS, yaitu:

- 1) Anak balita telantar
- 2) Anak terlantar
- 3) Anak yang berhadapan dengan hukum
- 4) Anak jalanan
- 5) Anak dengan Kedisabilitas (ADK)
- 6) Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah
- 7) Anak yang memerlukan perlindungan khusus
- 8) Lanjut usia telantar
- 9) Penyandang disabilitas
- 10) Tuna Susila
- 11) Gelandangan
- 12) Pengemis
- 13) Pemulung
- 14) Kelompok Minoritas
- 15) Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP)

- 16) Orang dengan HIV/AIDS (ODHA)
- 17) Korban Penyalahgunaan NAPZA
- 18) Korban *trafficking*
- 19) Korban tindak kekerasan
- 20) Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS)
- 21) Korban bencana alam
- 22) Korban bencana sosial
- 23) Perempuan rawan sosial ekonomi
- 24) Fakir Miskin
- 25) Keluarga bermasalah sosial psikologis
- 26) Komunitas Adat Terpencil

### **G. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial**

Mengacu pada Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, dalam kerangka penyelenggaraan kesejahteraan sosial ada pihak-pihak yang harus diprioritaskan, yakni yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial. Terhadap mereka lah penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang meliputi pemberian layanan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial harus didahulukan.<sup>59</sup> Oleh karena itu, pada dasarnya penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial juga dipayungi oleh ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang terdapat di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial maupun di dalam PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Menurut kedua peraturan perundang-undangan spesifik tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut, prinsipnya penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi pemberian layanan:

- a) rehabilitasi sosial;
- b) jaminan sosial;
- c) pemberdayaan sosial; dan

---

<sup>59</sup> Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 6 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

d) perlindungan sosial

Dengan demikian, penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial secara umum juga mencakup layanan-layanan tersebut di atas. Meski begitu, di luar Undang-Undang Kesejahteraan Sosial dan PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, terdapat pula beberapa peraturan perundang-undangan lain yang secara spesifik ditujukan untuk menangani perorangan, keluarga kelompok atau masyarakat yang digolongkan sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hal tersebut meliputi:

1. Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin) dimaksudkan untuk mengimplementasikan kewajiban konstitusional negara terhadap fakir miskin. Di dalam undang-undang ini “fakir miskin” dimaknai sebagai *“orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.”*<sup>60</sup>

Mengacu pada Permensos No. 8 Tahun 2012, fakir miskin ini secara eksplisit dikategorikan sebagai PMKS, sehingga harus diutamakan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Pasal 7 Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin secara khusus menyebutkan bentuk-bentuk penanganan fakir miskin yang meliputi:

a. Pengembangan potensi diri.

Pengembangan potensi diri dilaksanakan melalui bimbingan mental, spiritual, dan keterampilan. Penanganan fakir miskin yang berbentuk pengembangan potensi diri ini dilakukan terhadap perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat, dan menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>61</sup> Pasal 12 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

- b. Bantuan pangan dan sandang.  
Penyediaan bantuan pangan dan sandang yang layak merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>62</sup>
- c. Penyediaan pelayanan perumahan.  
Penyediaan pelayanan perumahan bagi fakir miskin merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>63</sup>
- d. Penyediaan pelayanan kesehatan.  
Penyediaan pelayanankesehatan, baik dengan pendekatan promotif, preventif, kuratif, maupun rehabilitatif bagi fakir miskin menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah, serta dilaksanakan melalui sistem jaminan sosial nasional.<sup>64</sup>
- e. Penyediaan pelayanan pendidikan.  
Pemberian bantuan pendidikan atau beasiswa merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>65</sup>
- f. Penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha.  
Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan akses kesempatan kerja dan berusaha,yang dilakukan melalui upaya: (a) penyediaan informasi lapangan kerja; (b) pemberian fasilitas pelatihan dan keterampilan; (c) peningkatan akses terhadap pengembangan usaha mikro; dan/atau (d) penyediaan fasilitas bantuan permodalan.<sup>66</sup>
- g. Bantuan hukum  
Berbeda dari bentuk-bentuk penanganan fakir miskin yang lain, di dalam Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin tidak secara eksplisit disebutkan bahwa penyediaan bantuan hukum merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin hanya memberikan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “bantuan hukum”

<sup>62</sup> Pasal 13 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>63</sup> Pasal 14 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>64</sup> Pasal 15 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>65</sup> Pasal 16 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>66</sup> Pasal 17 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

adalah bantuan yang diberikan kepada fakir miskin yangbermasalah dan berhadapan dengan hukum.<sup>67</sup>

h. Pelayanan sosial.

Penyelenggaraan pelayanan sosial merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Pelayanan sosial sebagaimana tersebut meliputi: (a) meningkatkan fungsi sosial, aksesibilitas terhadap pelayanan sosial dasar, dan kualitas hidup; (b) meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam pelayanan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; (c) meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kemiskinan; dan (d) meningkatkan kualitas manajemen pelayanan kesejahteraan sosial.<sup>68</sup>

Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin juga memuat ketentuan tentang pendekatan wilayah dalam penanganan fakir miskin. Ada dua aspek pendekatan wilayah yang dipandang relevan dengan Naskah Akademik yang tengah disusun ini, yaitu wilayah perdesaan dan wilayah perkotaan. Untuk wilayah perdesaan, Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan bahwa upaya penanganan fakir miskin di wilayah perdesaan dilakukan melalui: (a) penyediaan sumber mata pencaharian di bidang pertanian, peternakan, dan kerajinan; (b) bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan, dan kerajinan; (c) peningkatan pembangunan sarana dan prasarana; (d) penguatan kelembagaan masyarakat dan pemerintahan desa; dan/atau (e) pemeliharaan dan pendayagunaan sumber daya. Sedangkan untuk wilayah perkotaan upaya penanganan fakir miskin di wilayah perdesaan dilakukan melalui: (a) penyediaan sumber mata pencaharian di bidang usaha sektor informal; (b) bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil usaha; (c) pengembangan lingkungan pemukiman yang sehat;

---

<sup>67</sup> Penjelasan Pasal 7 huruf g Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>68</sup> Pasal 18 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

dan/atau (d) peningkatan rasa aman dari tindak kekerasan dan kejahatan.<sup>69</sup>

Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin secara khusus juga memuat ketentuan tentang tugas dan wewenang pemerintah kabupaten/kota. Tugas pemerintah kabupaten/kota mencakup:<sup>70</sup>

- a) memfasilitasi, mengoordinasikan, dan menyosialisasikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional;
- b) melaksanakan pemberdayaan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- c) melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;
- d) mengevaluasi kebijakan, strategi, dan program pada tingkat kabupaten/kota;
- e) menyediakan sarana dan prasarana bagi penanganan fakir miskin;
- f) mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin.

Sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat kabupaten/kota dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan, strategi, dan program nasional.<sup>71</sup>

## 2. Undang-Undang No. 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan

Meskipun tidak menggunakan istilah PMKS, Undang-Undang No. 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan (Undang-Undang Perkembangan Kependudukan) juga memuat ketentuan tentang

---

<sup>69</sup> Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>70</sup> Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

<sup>71</sup> Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

penanganan kelompok penduduk yang identik dengan PMKS, yaitu “penduduk rentan” yang didefinisikan sebagai “penduduk yang dalam berbagai matryanya tidak atau kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan potensinya sebagai akibat dari keadaan fisik dan/atau non-fisiknya.”<sup>72</sup> Terhadap kelompok penduduk rentan ini, Undang-Undang Perkembangan Kependudukan mengatur bahwa penduduk rentan harus diberi kemudahan dan perlindungan oleh pemerintah untuk mengembangkan potensi mereka melalui perawatan, pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pelatihan atas biaya negara.<sup>73</sup> Selain itu, secara khusus Undang-Undang Perkembangan Kependudukan ini juga menyebut tentang tanggung jawab pemerintah untuk menjamin kebutuhan dasar bagi penduduk miskin dalam Pasal 41.

### 3. Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Undang-Undang Kesehatan) berisi prinsip dan ketentuan tentang penyelenggaraan kesehatan yang bersifat umum. Meski demikian, beberapa pasal dari Undang-Undang Kesehatan juga memiliki keterkaitan dengan upaya pemerintah dan pemerintah daerah untuk menangani PMKS, khususnya dari aspek kesehatan. Beberapa ketentuan yang relevan dengan hal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut.

- a) Tanggung jawab Pemerintah atas pemenuhan kecukupan gizi pada keluarga miskin dan dalam situasi darurat.<sup>74</sup>
- b) Kewajiban pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat untuk melakukan pengobatan dan perawatan di fasilitas pelayanan kesehatan bagi penderita gangguan jiwa yang terlantar, menggelandang, mengancam keselamatan dirinya dan/atau orang lain, dan/atau mengganggu ketertiban dan/atau keamanan umum.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Pasal 1 angka 13 Undang-Undang No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan.

<sup>73</sup> Pasal 39 & Pasal 40 Undang-Undang No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan.

<sup>74</sup> Pasal 142 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

<sup>75</sup> Pasal 149 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

- c) Kewajiban untuk mengutamakan pelayanan kesehatan di bidang pelayanan publik, bagi penduduk miskin, kelompok lanjut usia, dan anak terlantar dalam alokasi pembiayaan kesehatan.<sup>76</sup>

#### 4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Dalam konteks penanganan PMKS, Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Undang-Undang Penghapusan KDRT) memiliki relevansi dengan beberapa kategori PMKS. Pasal 5 Undang-Undang Penghapusan KDRT menyebutkan bentuk-bentuk KDRT yang bisa berupa kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual atau penelantaran rumah tangga. Tindak KDRT berpotensi memunculkan PMKS khususnya pada kategori-kategori berikut:

- a) Keterlantaran, yang mencakup anak terlantar, anak balita terlantar, lanjut usia terlantar, sebagai akibat dari tindakan penelantaran yang merupakan salah satu bentuk KDRT
- b) Anak yang berhadapan dengan hukum, bisa berupa pelaku atau korban KDRT
- c) Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah, yaitu anak yang terancam secara fisik dan non-fisik karena tindak kekerasan, diperlakukan salah atau tidak semestinya dalam lingkungan keluarga atau lingkungan sosial terdekatnya.
- d) Individu, keluarga, kelompok yang menjadi korban tindak kekerasan
- e) Anak yang memerlukan perlindungan khusus, terutama karena mengalami kekerasan fisik atau psikis/mental.
- f) Perempuan rawan sosial ekonomi, yaitu seorang perempuan dewasa menikah, belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.

---

<sup>76</sup> Pasal 172 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

- g) Keluarga bermasalah sosial psikologis, keluarga yang hubungan antar anggota keluarganya terutama antara suami-istri, orang tua dengan anak kurang serasi, sehingga tugas-tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar.

Terkait dengan peristiwa KDRT yang bisa memunculkan PMKS, Undang-Undang Penghapusan KDRT mengatur tentang peran berbagai pihak dalam penanganan KDRT, termasuk peran pekerja sosial yang diharapkan melakukan pelayanan kepada korban KDRT berupa:<sup>77</sup>

- a) melakukan konseling untuk menguatkan dan memberikan rasa aman bagi korban;
- b) memberikan informasi mengenai hak-hak korban untuk mendapatkan perlindungan dari kepolisian dan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan;
- c) mengantarkan korban ke rumah aman atau tempat tinggal alternatif; dan
- d) melakukan koordinasi yang terpadu dalam memberikan layanan kepada korban dengan pihak kepolisian, dinas sosial, lembaga sosial yang dibutuhkan korban.

5. Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2014

Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 (Undang-Undang Perlindungan Anak) secara khusus memiliki relevansi dengan penanganan PMKS yang menyangkut anak, yaitu: (1) Anak balita telantar; (2) Anak terlantar; (3) Anak yang berhadapan dengan hukum; (4) Anak jalanan; (5) Anak dengan Kedisabilitas (ADK); (6) Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah; dan (7) Anak yang memerlukan perlindungan khusus.

Undang-Undang Perlindungan Anak secara khusus juga menyebutkan perlunya perlindungan khusus bagi anak yang tergolong PMKS, yaitu anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan

---

<sup>77</sup> Pasal 22 Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan, perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.<sup>78</sup>

Beberapa ketentuan yang relevan dengan penanganan PMKS anak di dalam Undang-Undang Perlindungan Anak dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Upaya kesehatan komprehensif yang meliputi upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif, baik untuk pelayanan kesehatan dasar maupun rujukan diselenggarakan secara cuma-cuma bagi keluarga yang tidak mampu.<sup>79</sup>
- b. Anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa.<sup>80</sup>
- c. Pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga kurang mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil.<sup>81</sup>
- d. Pemerintah wajib menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga.<sup>82</sup>
- e. Pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak

---

<sup>78</sup> Pasal 1 angka 15 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>79</sup> Pasal 44 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>80</sup> Pasal 51 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>81</sup> Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>82</sup> Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Menurut Pasal 57 dan Pasal 58, pada dasarnya "anak terlantar" adalah status hukum yang perlu ditetapkan oleh pengadilan. Penetapan pengadilan sekaligus juga menetapkan tempat penampungan, pemeliharaan, dan perawatan anak terlantar yang bersangkutan.

tereksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan dan perdagangan, anak korban

- f. kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.<sup>83</sup>
- g. Perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum yang meliputi anak yang berkonflik dengan hukum dan anak korban tindak pidana, merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum dilaksanakan melalui:<sup>84</sup>

- 1) perlakuan atas anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak-hak anak;
- 2) penyediaan petugas pendamping khusus anak sejak dini;
- 3) penyediaan sarana dan prasarana khusus;
- 4) penjatuhan sanksi yang tepat untuk kepentingan yang terbaik bagi anak;
- 5) pemantauan dan pencatatan terus menerus terhadap perkembangan anak yang berhadapan dengan hukum;
- 6) pemberian jaminan untuk mempertahankan hubungan dengan orang tua atau keluarga; dan
- 7) perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi.

Sedangkan perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban tindak pidana dilaksanakan melalui:<sup>85</sup>

- 1) upaya rehabilitasi, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga;
- 2) upaya perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi;

---

<sup>83</sup> Pasal 59 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>84</sup> Pasal 64 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>85</sup> Pasal 64 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

- 3) pemberian jaminan keselamatan bagi saksi korban dan saksi ahli, baik fisik, mental, maupun sosial; dan
  - 4) pemberian aksesibilitas untuk mendapatkan informasi mengenai perkembangan perkara.
- h. Perlindungan khusus bagi anak dari kelompok minoritas dan terisolasi dilakukan melalui penyediaan prasarana dan sarana untuk dapat menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya sendiri, dan menggunakan bahasanya sendiri.<sup>86</sup>
- i. Perlindungan khusus bagi anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat, serta dilakukan melalui:<sup>87</sup>
- 1) penyebarluasan dan/atau sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual;
  - 2) pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi; dan
  - 3) pelibatan berbagai instansi pemerintah, perusahaan, serikat pekerja, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat dalam penghapusan eksploitasi terhadap anak secara ekonomi dan/atau seksual.
- j. Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza) dan terlibat dalam produksi dan distribusinya, dilakukan melalui upaya pengawasan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat.<sup>88</sup>
- k. Perlindungan khusus bagi anak korban penculikan, penjualan, dan perdagangan anak dilakukan melalui upaya pengawasan, perlindungan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Pasal 65 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>87</sup> Pasal 66 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>88</sup> Pasal 67 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>89</sup> Pasal 68 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

- l. Perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan yang mencakup anak korban kekerasan fisik, psikis, dan seksual dilakukan melalui upaya penyebarluasan dan sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang melindungi anak korban tindak kekerasan dan pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi.<sup>90</sup>
- m. Perlindungan khusus bagi anak yang menyandang cacat dilakukan melalui upaya perlakuan anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak anak, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan khusus, dan memperoleh perlakuan yang sama dengan anak lainnya untuk mencapai integrasi sosial sepełuh mungkin dan pengembangan individu.<sup>91</sup>
- n. Perlindungan khusus bagi anak korban perlakuan salah dan penelantaran dilakukan melalui pengawasan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat.<sup>92</sup>

#### 6. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang HAM merupakan peraturan perundang-undangan yang penting karena meletakkan prinsip pengakuan, penghormatan dan pemenuhan hak-hak dasar setiap orang, tanpa kecuali, termasuk mereka yang tergolong sebagai PMKS. Dalam konteks penanganan PMKS, Undang-Undang HAM ini memiliki arti yang juga penting karena menyiratkan perlunya perlakuan dan perlindungan lebih kepada setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat rentan, antara lain orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat.<sup>93</sup>

#### 7. Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia

Undang-Undang No.13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Undang-Undang Kesejahteraan Lansia) diterbitkan untuk menggantikan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1965 tentang Pemberian Bantuan

---

<sup>90</sup> Pasal 69 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>91</sup> Pasal 70 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>92</sup> Pasal 71 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

<sup>93</sup> Pasal 5 dan penjelasan Pasal 5 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Penghidupan Orang Jompo yang dirasa sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan.

Undang-Undang Kesejahteraan Lansia secara umum memuat ketentuan-ketentuan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial lanjut usia dengan maksud agar lanjut usia tetap dapat diberdayakan sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya, serta terselenggaranya pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial lanjut usia.<sup>94</sup>

Terkait dengan lanjut usia, perlu dikemukakan bahwa mengacu pada Permensos No.08/2012 lanjut usia yang dianggap sebagai PMKS adalah lanjut usia terlantar. Dalam kaitan tersebut, Undang-Undang Kesejahteraan Lansia membuat dua kategori lanjut usia, yaitu Lanjut Usia Potensial dan Lanjut Usia Tidak Potensial. Lanjut Usia Potensial dimaknai sebagai “lanjut usia yang masih mampu melakukan pekerjaan dan atau kegiatan yang dapat menghasilkan barang dan/atau Jasa.” Sedangkan Lanjut Usia Tidak Potensial didefinisikan sebagai “lanjut usia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya bergantung pada bantuan orang lain.”<sup>95</sup> Berdasarkan definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa “lanjut usia terlantar” lebih dekat dengan kategori Lanjut Usia Tidak Potensial yang hidupnya tergantung pada bantuan orang lain. Ketika gantungan hidup mereka tidak ada sehingga mereka tidak bisa memenuhi kebutuhan dasar mereka, Lanjut Usia Tidak Potensial bisa tergolong sebagai lanjut usia terlantar yang merupakan salah satu jenis PMKS. Penafsiran ini sejalan dengan kriteria “lanjut usia terlantar” dalam Permensos No. 08/2012 yang menentukan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, dan papan serta

---

<sup>94</sup> Pasal 3 Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

<sup>95</sup> Pasal 1 angka 3 dan angka 4 Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

keterlantaran secara psikis dan sosial sebagai kriteria untuk menentukan lanjut usia terlantar.<sup>96</sup>

Tentang Lanjut Usia Tidak Potensial, Undang-Undang Kesejahteraan Lansia mengatur bahwa mereka harus mendapatkan kemudahan dalam pelayanan sosial yang berupa: (a) pelayanan keagamaan dan mental spiritual; (b) pelayanan kesehatan; (c) kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum; (d) kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum; dan (e) perlindungan sosial.<sup>97</sup> Ketentuan lebih lanjut tentang pelayanan sosial lanjut usia ini terdapat di dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia.

#### 8. Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat

Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (Undang-Undang Penyandang Cacat) pada hakikatnya mengatur tentang peningkatan kesejahteraan sosial bagi penyandang cacat. Penyandang cacat sendiri secara eksplisit digolongkan pula sebagai salah satu jenis PMKS, meskipun istilah yang dipergunakan dalam Permensos No.08/2012 agak berbeda, yakni penyandang disabilitas.

Undang-Undang Penyandang Cacat menyebutkan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penyandang cacat yang terdiri dari rehabilitasi, bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.<sup>98</sup> Rehabilitasi pada dasarnya diarahkan untuk memfungsikan kembali dan mengembangkan kemampuan fisik, mental, dan sosial penyandang cacat agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar sesuai dengan bakat, kemampuan, pendidikan, dan pengalaman. Rehabilitasi ini mencakup rehabilitasi medik, pendidikan, pelatihan,

---

<sup>96</sup> Lihat Lampiran Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendaftaran dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.

<sup>97</sup> Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) *jo.* Pasal 12 Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

<sup>98</sup> Pasal 16 Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

dansosial.<sup>99</sup> Bantuan sosial diberikan kepada penyandang cacat yang tidak mampu, sudah direhabilitasi, dan belum bekerja serta penyandang cacat yang tidak mampu, belum direhabilitasi, memiliki keterampilan, dan belumbekerja.<sup>100</sup> Sementara itu, pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial merupakan langkah yang diberikan kepada penyandang cacat yang derajat kecacatannya tidak dapat direhabilitasi dan kehidupannya bergantung pada bantuan orang lain.<sup>101</sup> Ketentuan lebih lanjut tentang pelayanan sosial lanjut usia ini terdapat di dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 25 Tahun 2012 tentang Standar Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas oleh Lembaga di Bidang Kesejahteraan Sosial.

9. Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanggulangan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah

Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanggulangan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah (PP No. 63/2013) merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin. Substansi PP No. 63/2013 ini pada dasarnya adalah elaborasi dari penanganan fakir miskin berdasarkan karakteristik wilayah-wilayah perdesaan, perkotaan, pesisir dan pulau-pulau kecil, tertinggal/terpencil, dan/atau perbatasan antar-negara.

10. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (PP No. 31/1980) ini secara khusus mengatur tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang secara eksplisit tergolong sebagai PMKS. Menurut PP No. 31/1980 ini gelandangan adalah, “orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang

---

<sup>99</sup> Pasal 17 & Pasal 18 Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

<sup>100</sup> Pasal 20 Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

<sup>101</sup> Pasal 22 Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.”<sup>102</sup> Sedangkan pengemis adalah, “orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.”<sup>103</sup>

PP No. 31/1980 selanjutnya memuat usaha-usaha untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis, yang secara umum dapat dikategorikan menjadi tiga jenis usaha, yaitu usaha preventif, usaha represif dan usaha rehabilitatif. Usaha preventif dipahami sebagai usaha untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Usaha preventif ini antara lain dilakukan dengan:<sup>104</sup>

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b. Pembinaan sosial;
- c. Bantuan sosial;
- d. Perluasan kesempatan kerja;
- e. Pemukiman lokal;
- f. Peningkatan derajat kesehatan.

Usaha represif dimaknai sebagai usaha yang dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Usaha yang dikategorikan sebagai usaha represif meliputi razia, penampungan sementara untuk diseleksi dan pelimpahan.<sup>105</sup> Seleksi yang dilakukan di

---

<sup>102</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

<sup>103</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

<sup>104</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

<sup>105</sup> Pasal 7 & Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

tempat penampungan sementara bisa ditindaklanjuti dengan tindakan berikut terhadap gelandangan dan pengemis:<sup>106</sup>

- a. dilepaskan dengan syarat;
- b. dimasukkan dalam Panti Sosial;
- c. dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/kampung halaman- nya;
- d. diserahkan ke Pengadilan;
- e. diberikan pelayanan kesehatan.

Usaha yang ketiga, yaitu usaha rehabilitatif meliputi usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, penyaluran dan tindak lanjut, yang bertujuan agar fungsi sosial gelandangan dan pengemis pulih dan mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.<sup>107</sup>

## **H. Pendataan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial**

Penanganan PMKS akan efektif bila dilakukan tepat sasaran. Oleh karena itu, harus ada data yang dapat diandalkan tentang siapa saja yang dikategorikan sebagai PMKS. Tanpa data yang andal, upaya penanganan PMKS bisa menyasar orang, keluarga atau kelompok yang keliru. Demikian juga, tanpa data yang andal, bisa jadi ada orang, keluarga atau kelompok yang sebenarnya tergolong sebagai PMKS namun justru lepas dari penanganan yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

Pentingnya data PMKS ditekankan dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait. misalnya dalam Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin. Di dalam undang-undang ini secara khusus dimuat bagian yang berisi ketentuan-ketentuan tentang pendataan fakir miskin, yakni di Bagian Kedua undang-undang. Di dalam Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin, pendataan fakir miskin didasarkan pada kriteria fakir miskin yang ditetapkan oleh menteri penyelenggara urusan bidang sosial. Kriteria itu selanjutnya menjadi dasar untuk melakukan pendataan yang dilakukan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang

---

<sup>106</sup> Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

<sup>107</sup> Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

kegiatan statistik. Data yang tersusun kemudian diverifikasi dan divalidasi oleh oleh potensi dan sumberkesejahteraan sosial yang ada di kecamatan, kelurahan atau desa. Hasil verifikasi dan validasi kemudian disampaikan kepada bupati/walikota untuk diteruskan kepada menteri melalui gubernur.<sup>108</sup>

Ketentuan yang lebih spesifik tentang pendataan PMKS terdapat di dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (Permensos No.08/2012). Permensos No.08/2012 ini tidak hanya berkaitan dengan data PMKS, melainkan juga data potensi dan sumber kesejahteraan sosial yang juga merupakan aspek penting dalam penanganan PMKS.

Pasal 6 ayat (1) dari Permensos No.08/2012 ini menyebutkan bahwa data PMKS menurut jenis permasalahan merupakan data yang menjabarkan/mewujudkan mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial yang meliputi kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana dan korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. Data PMKS juga ditegaskan fungsinya sebagai data yang mendukung dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam Pasal 6 ayat (2).

Menurut Permensos No.08/2012, pendataan dan pemutakhiran data PMKS dan PSKS dilaksanakan oleh instansi sosial kabupaten/kota yang kemudian melaporkan kepada instansi sosial provinsi. Berikutnya, instansi sosial provinsi akan melakukan rekapitulasi serta melaporkan hasil pendataan dan rekapitulasinya kepada Menteri. Pada lingkup kabupaten/kota, pendataan PMKS dan PSKS oleh dinas/instansi sosial kabupaten/kota dilaksanakan oleh petugas pendata, yaitu aparat kecamatan dan/atau kelurahan/desa atau nama yang sejenisnya dengan melibatkan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan, Karang Taruna, Pekerja Sosial Masyarakat, dan tokoh masyarakat. Petugas pendata

---

<sup>108</sup> Pasal 8 Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

ditetapkan oleh kepala instansi sosial kabupaten/kota atas usulan kepala desa/lurah atau nama yang sejenisnya.<sup>109</sup>

Mengacu pada ketentuan Permensos No. 08/2012, dalam konteks pendataan PMKS dan PSKS, Bupati/walikota memiliki kewenangan berikut:<sup>110</sup>

- a. menetapkan petugas pendataan;
- b. mengumpulkan data;
- c. mengolah data dari seluruh kecamatan di lingkup wilayahnya;
- d. menganalisis data dari seluruh kecamatan di lingkup wilayahnya;
- e. menyimpan data dari seluruh kecamatan di lingkup wilayahnya;
- f. menyajikan data dari seluruh kecamatan di lingkup wilayahnya;
- dan
- g. melaporkan hasil pendataan ke instansi/dinas sosial provinsi.

## **I. Sumber Daya Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial**

Sumber daya penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial bisa dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta pendanaan. Masing-masing jenis sumber daya tersebut diuraikan di bawah ini.

### **1. Sumber Daya Manusia**

Undang-Undang Kesejahteraan Sosial sebagai payung hukum penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial mengatur bahwa sumber daya manusia dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial terdiri dari: (a) tenaga kesejahteraan sosial; (b) pekerja sosial profesional; (c) relawan sosial; dan (d) penyuluh sosial. Undang-undang juga mensyaratkan agar sumber daya manusia dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial memenuhi kualifikasi: (a) pendidikan di bidang

---

<sup>109</sup> Pasal 10 Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.

<sup>110</sup> Pasal 22 Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.

kesejahteraan sosial; (b) pelatihan dan keterampilan pelayanan sosial; dan/atau (c) pengalaman melaksanakan pelayanan sosial.<sup>111</sup>

Ketentuan spesifik tentang tenaga kesejahteraan sosial pada tingkat kecamatan saat ini diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 3 Tahun 2013 tentang Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan.

## 2. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. panti sosial;
- b. pusat rehabilitasi sosial;
- c. pusat pendidikan dan pelatihan;
- d. pusat kesejahteraan sosial;
- e. rumah singgah;
- f. rumah perlindungan sosial.

## 3. Pendanaan

Pendanaan untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Kesejahteraan Sosial. Menurut pasal tersebut, pendanaan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- c. sumbangan masyarakat;
- d. dana yang disisihkan dari badan usaha sebagai kewajiban dan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
- e. bantuan asing sesuai dengan kebijakan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan; serta
- f. sumber pendanaan yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>111</sup> Pasal 33 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Usaha pengumpulan dan penggunaan sumber pendanaan yang berasal dari masyarakat bagi kepentingan kesejahteraan sosial dilaksanakan oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Undang-Undang lain yang terkait dengan pendanaan penanganan PMKS adalah Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin. Pasal 36 Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan bahwa sumber pendanaan dalam penanganan fakir miskin, meliputi:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- c. dana yang disisihkan dari perusahaan perseroan;
- d. dana hibah baik dari dalam maupun luar negeri; dan
- e. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.

Selain itu dimungkinkan pula untuk mengumpulkan sumbangan masyarakat bagi kepentingan penanganan fakir miskin. Dalam hal ini, pengumpulan dan penggunaan sumbangan masyarakat tersebut dilaksanakan oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

## **J. Peran Serta Masyarakat**

Peran serta masyarakat merupakan aspek yang ditekankan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial, termasuk penanganan PMKS. Di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, peran serta masyarakat diatur tersendiri dalam Bab VII (Pasal 38 – 45). Sebagai suatu prinsip, undang-undang membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berperan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.<sup>112</sup> Peran dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut dapat dilakukan oleh berbagai pihak yang mencakup:

- a. perseorangan;
- b. keluarga;
- c. organisasi keagamaan;

---

<sup>112</sup> Pasal 38 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

- d. organisasi sosial kemasyarakatan;
- e. lembaga swadaya masyarakat;
- f. organisasi profesi, yang bisa berupa ikatan pekerja sosial profesional, lembaga pendidikan pekerjaan sosial dan lembaga kesejahteraan sosial.
- g. badan usaha, yang dilakukan sebagai tanggung jawab sosial dan lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- h. lembaga kesejahteraan sosial; dan
- i. lembaga kesejahteraan sosial asing.

Peluang yang luas bagi warga masyarakat untuk ikut serta dalam penanganan PMKS yang menyangkut fakir miskin juga ditekankan dalam Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin. Pasal 41 Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin mengatur bahwa masyarakat berperan serta dalam penyelenggaraan dan pengawasan penanganan fakir miskin. Adapun pihak-pihak yang secara spesifik disebutkan dalam undang-undang ini untuk ikut serta dalam penanganan fakir miskin tidak berbeda jauh dari pihak-pihak yang ditentukan dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, yaitu:

- a. badan usaha;
- b. organisasi kemasyarakatan;
- c. perseorangan;
- d. keluarga;
- e. kelompok;
- f. organisasi sosial;
- g. yayasan;
- h. lembaga swadaya masyarakat;
- i. organisasi profesi; dan/atau
- j. pelaku usaha.

Seperti dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, peran pelaku usaha dalam penanganan fakir miskin diletakkan dalam kerangka penyediaan

dana pengembangan masyarakat sebagai pewujudan dari tanggung jawab sosial.

Ketentuan tentang peran serta masyarakat juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Perlindungan Anak, yang dalam Pasal 72 ayat (1) menyebutkan bahwa “masyarakat berhak memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk berperan dalam perlindungan anak.” Ayat (2) dari Pasal 72 kemudian menjelaskan lebih lanjut bahwa pihak-pihak yang bisa mengambil peran dalam perlindungan anak adalah perseorangan, lembaga perlindungan anak, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, badan usaha, dan media massa.

## **K. Organisasi Sosial Penyelenggara Pelayanan Kesejahteraan Sosial**

Selain pemerintah dan pemerintah daerah, pihak yang juga diharapkan berperan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, termasuk penanganan PMKS adalah Lembaga Kesejahteraan Sosial, yaitu organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.<sup>113</sup> Untuk mengefektifkan peran Lembaga Kesejahteraan Sosial, peraturan perundang-undangan memuat beberapa pengaturan prinsip tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial ini. Pertama, setiap lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial wajib mendaftarkan kepada kementerian atau instansi di bidang sosial sesuai dengan wilayah kewenangannya. Pendaftaran ini penting untuk mendata lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial, khususnya di wilayah pemerintah daerah. Kedua, dalam hal Lembaga Kesejahteraan Sosial ini merupakan lembaga asing, peraturan perundang-undangan mengatur supaya lembaga asing itu

---

<sup>113</sup> Pasal 1 angka 7 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

wajib memperoleh izin dan melaporkan kegiatannya kepada Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.<sup>114</sup>

Ketentuan tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial lebih lanjut dimuat dalam PP No. 39/2012. Menurut Pasal 57 PP No. 39/2012, otoritas tempat Lembaga Kesejahteraan Sosial harus didaftarkan bisa kementerian, instansi di bidang sosial di provinsi atau instansi di bidang sosial di kabupaten/kota (untuk lembaga yang menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial yang lingkup wilayah kerjanya pada 1 (satu) kabupaten/kota).

## **L. Kerjasama dan Kemitraan**

Keberadaan PMKS sering kali mencakup lebih dari satu daerah kabupaten/kota. Ini misalnya terjadi ketika PMKS melakukan kegiatannya di wilayah suatu kabupaten/kota, namun berdomisili di kabupaten/kota lain. Mobilitas seperti ini tentu memunculkan kesulitan tersendiri dalam penanganan PMKS oleh suatu kabupaten/kota, sehingga diperlukan kerjasama penanganan PMKS dengan kabupaten/kota lain yang terkait.

Undang-Undang Kesejahteraan Sosial tidak secara khusus mengatur tentang kerjasama dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, namun Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin secara singkat dalam Pasal 7 ayat (2) menyebutkan bahwa penanganan fakir miskin dapat dilakukan melalui kerjasama dan kemitraan antar pemangku kepentingan. Ketentuan ini bisa menjadi salah satu payung hukum ketika diperlukan kerjasama antara kabupaten/kota dengan pihak-pihak lain, termasuk kabupaten/kota lain dalam kerangka penanganan PMKS terutama yang berupa fakir miskin.

## **M. Pembinaan dan Pengawasan**

Agar penyelenggaraan kesejahteraan sosial, termasuk penanganan PMKS dapat berlangsung secara baik, akuntabel, berkualitas dan efektif, diperlukan mekanisme untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

---

<sup>114</sup> Pasal 48 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Kebutuhan ini ditegaskan dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial yang dalam Pasal 54 menyebutkan demikian:

*Pasal 54*

- (1) *Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitas pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan kewenangannya masing-masing.*
- (2) *Masyarakat dapat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap aktivitas pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial.*

Selain pembinaan dan pengawasan yang dapat dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah ataupun masyarakat, peraturan perundang-undangan juga mengisyaratkan perlunya pemantauan dan evaluasi oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya, terhadap penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

## **N. Ketentuan Sanksi**

Untuk memastikan kepatuhan terhadap peraturan daerah tentang penanganan PMKS yang hendak disusun, perlu dimuat ketentuan-ketentuan tentang sanksi yang antara lain bersumber dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial ada dua kewajiban yang apabila dilanggar akan berkonsekuensi pada kemungkinan dikenakannya sanksi administratif. Kewajiban pertama adalah kewajiban setiap lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial untuk mendaftar kepada kementerian atau instansi di bidang sosial sesuai dengan wilayah kewenangannya.<sup>115</sup> Dan kewajiban kedua adalah kewajiban setiap lembaga kesejahteraan sosial asing untuk memperoleh izin dan melaporkan kegiatan pada otoritas terkait.<sup>116</sup>

Kelalaian untuk memenuhi kewajiban ini akan berkonsekuensi pada kemungkinan dikenakannya sanksi administratif berupa: (a) peringatan tertulis; (b) penghentian sementara dari kegiatan; (c) pencabutan izin;

---

<sup>115</sup> Pasal 46 ayat (1) Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>116</sup> Pasal 48 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

dan/atau (d) denda administratif.<sup>117</sup> Ketentuan lebih lanjut perihal sanksi administratif ini terdapat di dalam PP No.39/2012.<sup>118</sup>

## **O. Peraturan Daerah Kota Salatiga dengan Materi Pengaturan yang Relevan**

Selain harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional, pengaturan penanganan PMKS di Kota Salatiga juga harus sejalan dengan Peraturan Daerah (Perda) Kota Salatiga yang relevan. Berpijak pada materi yang hendak diatur oleh peraturan daerah tentang penanganan PMKS, setidaknya ada dua Perda Kota Salatiga yang memiliki relevansi substansial dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS. Kedua Perda tersebut adalah Perda No. 6 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Perda No. 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Salatiga. Bagian-bagian kedua Perda yang memiliki keterkaitan substansial dengan Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penanganan PMKS tersebut diuraikan di bawah ini.

### **1. Perda Kota Salatiga No. 6 Tahun 2010 tentang RPJPD**

Perda Kota Salatiga No. 6 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan dasar hukum untuk mengakomodasikan RPJPD sebagai dokumen perencanaan pembangunan Kota Salatiga dalam jangka panjang, yakni 20 tahun (tahun 2005 – 2025). selanjutnya dijadikan pedoman penyusunan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) Daerah Kota Salatiga sebagaimana yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD) Kota Salatiga. Mengingat posisinya sebagai dokumen perencanaan yang bersifat komprehensif, kegiatan-kegiatan pembangunan oleh Pemerintah Kota Salatiga juga harus mengacu pada RPJPD yang telah disusun. Demikian pula kegiatan-kegiatan yang merupakan implementasi kewenangan Pemerintah Kota Salatiga

---

<sup>117</sup> Pasal 49 Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

<sup>118</sup> Lihat Pasal 65 – 68 PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

di dalam menyelenggarakan berbagai urusan di Kota Salatiga, termasuk penanganan PMKS, juga harus merujuk pada dokumen RPJPD, RPJMD dan dokumen turunannya. Penjabaran RPJPD untuk tahun 2011 – 2016 dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Salatiga Tahun 2011–2016 (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2012 Nomor 1).

Terkait dengan keberadaan PMKS, merujuk pada dokumen RPJMD 2011-2016, PMKS yang jumlahnya paling banyak dijumpai di Kota Salatiga ada 6 jenis, yaitu Anak cacat, Wanita Rawan Sosial Ekonomi (WRSE), Lanjut Usia Terlantar, Penyandang Cacat, Keluarga Fakir Miskin dan Keluarga berumah tidak layak huni. Anak cacat di Kota Salatiga terdapat di 16 kelurahan dari 22 kelurahan yang ada di Kota Salatiga sebanyak 152 anak. Wanita Rawan Sosial Ekonomi terdapat di 16 kelurahan dari 22 kelurahan yang ada di Kota Salatiga. Secara keseluruhan jumlah WRSE di Kota Salatiga berjumlah 525 wanita, Lanjut usia terlantar di Kota Salatiga sejumlah 694 orang terdapat di 17 kelurahan dari 22 kelurahan yang ada di Kota Salatiga dan jumlah penyandang cacat sebanyak 454 orang, yang tersebar di 18 kelurahan.<sup>119</sup> Kemiskinan tampaknya disadari sebagai persoalan yang cukup serius, sehingga belum tuntasnya penanganan dan penanggulangan kemiskinan diidentifikasi sebagai salah satu persoalan pembangunan di Kota Salatiga. Demikian pula, belum maksimalnya penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) juga diidentifikasi sebagai persoalan pembangunan.<sup>120</sup>

Dalam kerangka yang lebih besar, penanganan atas Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), termasuk di dalamnya kemiskinan, juga secara eksplisit menjadi salah satu misi Kota Salatiga.<sup>121</sup> Atas dasar itu, arah kebijakan yang terkait dengan upaya mewujudkan misi tersebut dalam RPJMD 2011-2016 adalah: (1)

---

<sup>119</sup> RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016, hal. II-30.

<sup>120</sup> RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016, hal. IV-88, 89.

<sup>121</sup> RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016, hal. V-95.

Memperbaiki program perlindungan sosial dan meningkatkan akses pelayanan dasar; dan (2) Meningkatkan kesejahteraan sosial melalui penanganan, perlindungan jaminan sosial dan rehabilitasi bagi PMKS.<sup>122</sup> Pada titik inilah Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial menemukan relevansinya. Perda ini dibutuhkan untuk memberi kerangka hukum bagi arah kebijakan pemerintah Kota Salatiga dalam upaya mewujudkan salah satu misinya.

## **2. Perda Kota Salatiga No. 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Salatiga**

Perda Kota Salatiga No. 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Salatiga (“Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan”) merupakan regulasi daerah yang secara khusus dimaksudkan untuk menangani fenomena keluarga dan penduduk miskin di Salatiga. Dari bagian “menimbang”, dapat diketahui bahwa Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan ini dibuat dengan dasar pemikiran bahwa kemiskinan merupakan permasalahan multidimensi dengan beragam karakteristik dan mendesak, sehingga perlu segera diatasi dengan pendekatan dan penanganan secara sistemik, terpadu dan menyeluruh.

Selanjutnya, batang tubuh Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan juga memuat ketentuan yang pada dasarnya ditujukan untuk memperbaiki kondisi keluarga miskin dan penduduk miskin.<sup>123</sup> Ini berarti bahwa sasaran utama dari pengaturan Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan adalah kelompok-kelompok keluarga miskin dan penduduk miskin. Pengaturan di dalam Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. hak dan kewajiban Keluarga Miskin dan Penduduk Miskin;
- b. kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, masyarakat, dan pelaku usaha;

---

<sup>122</sup> RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016, hal. VI-139..

<sup>123</sup> Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 5 Tahun 2013 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kota Salatiga.

- c. pendataan dan penetapan Keluarga Miskin dan Penduduk Miskin;
- d. arah kebijakan, strategi dan program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
- e. pengorganisasian;
- f. sumber daya;
- g. partisipasi masyarakat;
- h. pembinaan, pengendalian, dan pengawasan;
- i. larangan; dan
- j. sanksi.

Apabila diperhatikan, substansi Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan secara langsung berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS. Salah satu kategori PMKS adalah “fakir miskin” yang di dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial diberi definisi sebagai berikut:

*“Fakir Miskin” adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.*

Definisi ini dalam banyak hal tampaknya berhimpit dengan definisi penduduk miskin dan keluarga miskin yang menjadi fokus Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Di dalam Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, “Keluarga Miskin” didefinisikan sebagai

*“orang dan/atau beberapa orang yang tinggal dalam satu keluarga yang dibuktikan dengan Kartu Keluarga (KK) yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.”*

Sementara, “Penduduk Miskin” diberi batasan sebagai

*“orang yang tinggal di Daerah dan memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan/atau tercatat dalam Kartu Keluarga (KK) yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai*

kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya”.

Konsep ‘fakir miskin’ bersifat lebih luas dari keluarga miskin dan penduduk miskin, karena konsep ini merujuk pada setiap orang yang tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya. Dengan demikian, “keluarga miskin” dan “penduduk miskin” berada dalam cakupan konseptual “fakir miskin.” Pada titik inilah terlihat bahwa Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan memiliki benang merah dengan “fakir miskin” yang merupakan salah satu kategori PMKS.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS secara mendasar bersifat lebih umum dan lebih luas daripada Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang telah dimiliki oleh Kota Salatiga, karena sasaran Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS juga bukan hanya keluarga miskin dan penduduk miskin, melainkan juga kategori PMKS yang lain. Oleh karena itu, keterkaitan logis yuridis di antara Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Sebagai prinsip umum, karena berada pada tingkat yang sama dalam hierarki peraturan perundang-undangan, jika nantinya ditetapkan menjadi Perda, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS yang bersifat lebih umum memiliki kedudukan sebagai “*lex generalis*”, sedangkan Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan berkedudukan sebagai “*lex specialis*.” Ini mengandung arti bahwa jika terjadi perbedaan ketentuan di antara keduanya, maka yang harus diutamakan adalah ketentuan di dalam *lex specialis* berdasarkan asas “*lex specialis derogat legi generalis*.”
- b. Terlepas dari kelompok sasaran yang sedikit berbeda, cakupan pengaturan kedua peraturan daerah tersebut memiliki

kesamaan. Ada pokok-pokok tertentu yang diatur baik dalam Perda Percepatan Penanggulangan Kemiskinan maupun dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS, misalnya tentang kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, masyarakat, dan pelaku usaha, pendataan dan penetapan PMKS (termasuk keluarga miskin dan penduduk miskin), partisipasi masyarakat, serta pembinaan, pengendalian, dan pengawasan. Oleh karena itu, kedua peraturan daerah ini harus dipaduserasikan secara khusus untuk menghindari *overlapping*, duplikasi dan pertentangan norma.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Tuhan Yang Maha Esa menciptakan manusia di seluruh dunia ini sama harkat dan martabatnya. Namun demikian, manusia terkadang masih membedakan, baik melalui sikap, perilaku ataupun perlakuan, terutama kepada mereka yang kebetulan penyandang masalah kesejahteraan sosial, seperti Anak Balita Terlantar, Anak Terlantar, Anak Nakal, Anak Jalanan, Wanita Rawan Sosial Ekonomi, Korban Tindak Kekerasan, Lanjut Usia Telantar, Penyandang Cacat, Tuna Susila, Pengemis, Gelandangan, Bekas Warga Binaan Lembaga Kemasyarakatan, Korban Penyalahgunaan NAPZA, Keluarga Fakir Miskin, Keluarga Berumah Tidak Layak Huni, Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis, Komunitas Adat Terpencil, Korban Bencana Alam, Korban Bencana Sosial atau Pengungsi, Pekerja Migran Telantar, Orang dengan HIV/AIDS, dan Keluarga Rentan. Kondisi demikian tentu saja tidak diharapkan. Oleh karenanya perlu dilakukan pembangunan sosial yang menggerakkan setiap warga negara untuk bersama-sama mengentaskan masalah kesejahteraan sosial.

Perlu dipahami, permasalahan kesejahteraan sosial pada dasarnya menunjukkan bahwa terdapat warga negara yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar secara mandiri karena kondisinya yang mengalami hambatan fungsi sosial. Akibatnya, para warga tersebut mengalami kesulitan dalam mengakses sistem pelayanan sosial dasar dan tidak dapat menikmati kehidupan yang layak. Padahal dalam kerangka bernegara Republik Indonesia, Sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa keadilan sosial adalah bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini, tidak dapat ditawar-tawar, adalah dasar filosofis pembangunan bangsa, yakni setiap warga Negara Indonesia berhak atas kesejahteraan sosial.

Dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial sebagaimana yang dicita-citakan, setiap warga Negara Indonesia berhak dan wajib, sesuai dengan kemampuan masing-masing, sebanyak mungkin ikut serta dalam upaya kesejahteraan sosial. Dalam konteks ini, setiap warga negara perlu memberikan perhatian terutama kepada anggota masyarakat yang paling miskin, lemah, dan menderita, yakni para PMKS. Oleh karena itu di dalam kehidupan bernegara perlu dikembangkan sikap kesetiakawanan sosial dalam rangka menutup gap kesenjangan sosial, ketimpangan sosial, dan masalah ketergantungan yang menciptakan persoalan-persoalan kemiskinan.

Pemikiran untuk mencapai kesejahteraan sosial sebagaimana yang telah dijelaskan memunculkan beberapa implikasi. Pertama, negara perlu melakukan pembatasan-pembatasan terhadap pelaksanaan hak melalui peraturan perundang-undangan sejauh tidak bertentangan dengan hakekat hidup manusia dan ditujukan semata-mata untuk memajukan kesejahteraan umum dalam kehidupan masyarakat yang demokratis. Kedua, Negara dan tiap-tiap warga negara harus mengakui hak untuk bekerja, hak untuk mendapatkan nafkah yang layak dari pekerjaan itu yang dikerjakan secara bebas dipilih, dan melakukan perlindungan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh tiap-tiap warga negara. Ketiga, negara harus menyelenggarakan dan menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan jaminan sosial, termasuk asuransi sosial. Keempat, negara harus memberikan jaminan kepada setiap warga negara untuk mendapatkan standar penghidupan yang layak, bebas dari kelaparan, dan dapat menikmati standar hidup yang memadai demi mencapai kesehatan jasmani maupun kesehatan rohani.

Implikasi-implikasi sebagaimana yang telah diungkapkan merupakan landasan filosofis perancangan peraturan daerah tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial. Diharapkan rancangan peraturan daerah tersebut memberikan perubahan cara pandang mengenai hubungan antara negara, warga negara, dan masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, negara dan tiap-tiap warga

negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial secara bertahap dan progresif.

Lebih jauh, menghormati di sini bermakna bahwa pandangan, sikap dan perilaku pemerintah dan tiap-tiap warga negara memperhatikan dan mengedepankan hak-hak dasar masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial. Khusus untuk pemerintah atau negara, perwujudan penghormatan kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial direalisasikan dalam bentuk perumusan kebijakan publik maupun penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk tidak turutserta dalam pelanggaran terhadap hak-hak dasar masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Selanjutnya, melindungi sebagaimana yang telah diungkapkan bermakna bahwa negara akan melakukan upaya nyata dan sungguh-sungguh untuk mencegah dan menindak setiap bentuk tindakan pelanggaran hak-hak dasar masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial yang dilakukan oleh berbagai pihak. Berikutnya, memenuhi memiliki arti bahwa negara berupaya untuk menggunakan sumberdaya dan sumberdana yang tersedia untuk memenuhi hak-hak dasar masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial. Upaya negara tersebut termasuk menggerakkan secara aktif sumberdaya yang dimiliki oleh masyarakat, swasta dan pihak-pihak lainnya.

Lebih lanjut, untuk dapat melaksanakan kewajiban pemenuhan hak-hak dasar penyandang masalah kesejahteraan sosial secara bertahap, negara dapat memilih berbagai instrumen kebijakan baik melalui anggaran maupun peraturan perundangan. Negara dapat menentukan skala prioritas dalam penggunaan sumberdaya dan sumberdana secara lebih efisien dan efektif dan lebih berpihak kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial. Dari titik ini, selanjutnya negara harus berupaya semaksimal mungkin untuk mengatur dan mengarahkan sektor-sektor produktif, investasi publik dan regulasi untuk lebih mengarah kepada penanganan masalah kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu, kebijakan negara tentu akan

lebih berpihak kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial yang menjadi prioritas dalam pembangunan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial merupakan warga masyarakat yang perlu diutamakan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial agar terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.

## **B. Landasan Yuridis**

### **1. Pengaturan tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) sesuai dengan Amanat Konstitusi**

Dalam sistem hukum Indonesia, konstitusi memiliki fungsi sebagai hukum dasar. Dari perspektif ilmu hukum, konstitusi merupakan sumber dari hukum positif yang berlaku di Indonesia. Hal ini mengandung makna bahwa setiap hukum yang dibuat dan diberlakukan di Indonesia harus sejalan dengan norma-norma konstitusi.

Sebagai konstitusi negara Indonesia, Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) juga memuat norma dan prinsip dasar yang mengatur berbagai aspek berbangsa dan bernegara. Instrumen hukum dasar ini juga memuat tujuan-tujuan negara Indonesia di dalam bagian Pembukaan, yang kemudian direfleksikan dalam ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam batang tubuh UUD NRI 1945.

Salah satu tujuan negara Republik Indonesia yang secara eksplisit dimuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan tersebut kemudian dijabarkan secara normatif melalui beberapa pasal di dalam UUD NRI 1945. Di dalam UUD NRI 1945, pasal-pasal yang secara jelas memiliki relevansi dengan gagasan kesejahteraan sosial adalah Pasal 28 H dan Pasal 34. Pasal 28 H UUD NRI 1945 yang merupakan hasil amandemen kedua secara

jelas memuat norma yang menegaskan dan menjamin hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir dan batin dan hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan diri seseorang secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Sementara itu, pasal yang memiliki keterkaitan langsung dengan gagasan penyusunan peraturan daerah tentang penanganan PMKS adalah Pasal 34 UUD NRI 1945 yang memuat kaidah bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara, bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan, serta bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pengaturan penanganan PMKS melalui Peraturan Daerah memiliki legitimasi yuridis pada tingkat hukum dasar karena secara langsung merefleksikan amanat UUD NRI 1945 untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagai salah satu tujuan negara Republik Indonesia.

## **2. Sumber-sumber Hukum Pengaturan tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

Pengaturan tentang PMKS dalam Peraturan Daerah tidak saja memiliki legitimasi yuridis konstitusional, melainkan juga memperoleh dasar hukum dari berbagai peraturan perundang-undangan yang secara substansial memiliki relevansi dengan penanganan PMKS. Berdasarkan penelusuran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, dapat dikemukakan sumber-sumber hukum berikut yang memberikan legitimasi yuridis bagi pengaturan penanganan PMKS dalam Peraturan Daerah kabupaten/kota:

- a) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
- b) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat

- c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia
- d) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- e) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2014
- f) Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
- g) Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
- h) Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- i) Undang-Undang No. 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan
- j) Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin
- k) Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis
- l) Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
- m) Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanggulangan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah
- n) Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 08 tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial
- o) Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No.19 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia
- p) Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 25 Tahun 2012 tentang Standar Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas oleh Lembaga di Bidang Kesejahteraan Sosial
- q) Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 3 Tahun 2013 tentang Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan

### **3. Kewenangan Pemerintah Kota Salatiga untuk Menyelenggarakan Kesejahteraan Sosial dan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

Berdasarkan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan, dapat dikatakan bahwa secara jelas Pemerintah maupun Pemerintah Daerah memiliki dasar kewenangan untuk

menyelenggarakan urusan kesejahteraan sosial. Kewenangan Pemerintah Daerah (dalam hal ini Pemerintah Kota Salatiga) untuk menyelenggarakan urusan kesejahteraan sosial, termasuk penanganan PMKS.

Terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial, Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015) secara jelas menyebutkan bahwa urusan sosial dikategorikan sebagai Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal ini disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 12 ayat (1) huruf f Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, sebenarnya kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial tidak secara eksklusif berada dalam satu urusan. Memang, secara spesifik di dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada urusan sosial sebagai salah satu urusan Pemerintahan Daerah konkuren yang bersifat wajib dan berkaitan dengan pelayanan dasar. Namun, persoalan-persoalan yang berkaitan dengan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial pada hakikatnya adalah persoalan lintas urusan yang tidak hanya terkandung dalam cakupan urusan sosial. Hal ini secara implisit terindikasi dari Lampiran Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang selain merinci kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial di bawah urusan pemerintahan bidang sosial, juga memuat kewenangan-kewenangan lain terkait penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang lebih spesifik di bawah urusan pemerintahan lain,

khususnya bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.<sup>124</sup>

Berpijak pada uraian tentang landasan yuridis pengaturan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial sebagaimana dikemukakan di atas, peningkatan kesejahteraan sosial Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial perlu dilakukan melalui upaya-upaya penanganan secara terencana, terarah dan berkelanjutan. Salah satu langkah penting yang perlu diambil dalam kerangka tersebut adalah menyusun Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS untuk menjadi kerangka hukum.

### **C. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Melihat profil penyandang masalah sosial di kota Salatiga Raperda tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial sangat kontekstual untuk diimplementasikan di kota Salatiga. Berdasarkan data terdapat beberapa kelompok PMKS yang mendesak untuk ditangani mengingat kontribusinya yang besar dalam membentuk profil PMKS. Kelompok tersebut secara berturut-turut adalah fakir miskin; perempuan rawan sosial ekonomi; penyandang disabilitas; lanjut usia terlantar; anak dengan kedisabilitas; keluarga bermasalah psikologis; anak jalanan; serta anak terlantar.

Secara sepintas persoalan PMKS tidak terlalu memiliki dampak yang mengganggu, tetapi jika diamati lebih jauh dan dibiarkan maka dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat kota Salatiga di masa depan. Oleh karena itu, Pemerintah bersama DPR kota Salatiga perlu memberikan perhatian yang serius dan menyediakan perangkat hukum yang memadai sebagai pijakan dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi program PMKS. Raperda PMKS relevan mengingat belum diaturnya kewenangan penanganan PMKS yang berasal dari luar wilayah Salatiga. Kota Salatiga adalah kota yang inklusif terbuka bagi semua warga yang ingin masuk dan melakukan aktifitas di dalamnya. Raperda perlu mengatur koordinasi antar instansi beda wilayah dalam penanganan PMKS.

---

<sup>124</sup>Lihat, Bab III.A. *supra*.

Perda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum diharapkan dapat menjadi salah satu dokumen yuridis yang relevan untuk pelaksanaan penanganan PMKS di kota Salatiga, khususnya untuk aspek-aspek yang berkaitan dengan kategori PMKS yang dianggap bermasalah bagi kebersihan, kesehatan dan ketertiban umum, termasuk mereka yang di dalam Perda tersebut digolongkan sebaga “tuna sosial”.

Peran masyarakat perlu diatur dalam Raperda untuk membantu pelaksanaan update informasi profil PMKS. Dengan upadte profil PMKS terkini dengan tingkat akurasi yang tinggi akan membantu penyelenggaraan program PMKS tepat sasaran. Di samping itu, Raperda PMKS perlu mengatur tentang perilaku yang dibutuhkan untuk menekan pertumbuhan PMKS.

Keterbatasan personil dan anggaran menjadi faktor-faktor yang menghambat dalam pelaksanaan program PMKS. Dalam hal personil, Pasal 33 Undang-undang No.11 Tahun 2009 merinci sumber daya manusia penyelenggara kesejahteraan sosial yang meliputi tenaga kesejahteraan sosial; pekerja sosial profesional; relawan sosial; dan penyuluh sosial. Mengingat keterbatasan personil tersebut, maka peran masyarakat perlu ditingkatkan dalam penyelenggaraan program PMKS seperti diatur dalam Pasal 38 Undang-undang No.11 Tahun 2009. Peran masyarakat meliputi perseorangan; keluarga; organisasi keagamaan; organisasi sosial kemasyarakatan; lembaga swadaya masyarakat; organisasi profesi; badan usaha; lembaga kesejahteraan sosial; dan lembaga kesejahteraan sosial asing.

Dalam melaksanakan peran masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial juga masih perlu dilakukan koordinasi antar lembaga/organisasi sosial. Pasal 42 hingga Pasal 44 Undang-undang No.11 Tahun 2009 mengatur tentang pembentukan lembaga koordinasi kesejahteraan sosial non-pemerintah yang bersifat otonom, dan bukan merupakan lembaga yang mempunyai hubungan hierarki. Raperda PMKS perlu mengatur tentang masalah pembiayaan program-program PMKS yang dilaksanakan oleh dinas-dinas terkait terutama Disnakertrans. Diharapkan

anggaran yang dialokasikan memadai untuk menangani persoalan PMKS di kota Salatiga.

Perda Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Kebersihan, Kesehatan, dan Ketertiban Umum juga telah mengatur tentang pembiayaan atas penyelenggaraan K3, termasuk aspek-aspek yang berkaitan dengan PMKS (pengemis, gelandangan) yang sejalan dengan Undang-undang No.11 tahun 2009. Dalam hal ini, sumber pembiayaan penyelenggaraan K3 di kota Salatiga berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, swadana masyarakat dan sumber pendanaan lainnya yang sah sesuai ketentuan yang berlaku.

Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan bahwa secara sosiologis perlu dilakukan perbaikan dan peningkatan upaya penanganan PMKS di Kota Salatiga. Untuk itulah perlu dibuat sebuah Peraturan daerah tentang Penanganan PMKS untuk merespons berbagai permasalahan PMKS yang secara nyata masih dihadapi oleh Kota Salatiga.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

#### **A. Usulan Jangkauan, Arah pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Perda Penanganan PMKS**

Berdasarkan kajian filosofis, yuridis dan sosiologis yang telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya, dapat dikemukakan pokok-pokok berikut sebagai usulan jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS yang hendak disusun.

##### **1. Sasaran Penanganan PMKS**

Sasaran penanganan PMKS merupakan salah satu hal penting pertama yang harus diatur dalam Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS. Sasaran penanganan PMKS perlu secara tegas ditentukan, karena individu, keluarga atau kelompok inilah yang harus menjadi prioritas dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Untuk menentukan siapa saja yang akan menjadi sasaran penanganan PMKS untuk saat ini dasar yang dapat dipergunakan adalah Peraturan Menteri Sosial No. 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) dan PSKS (Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial).

Judul Peraturan Daerah yang secara eksplisit menyebut tentang PMKS akan membawa konsekuensi bahwa Peraturan Daerah dimaksud memang terutama dibuat untuk mengakomodasikan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang ditujukan bagi mereka yang tergolong sebagai PMKS. Di dalam Permensos No. 08 Tahun 2012 secara keseluruhan terdapat 26 kategori individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tergolong sebagai PMKS. meskipun demikian, pada kenyataannya tidak semua kategori tersebut dapat ditemukan di daerah tertentu, termasuk di Kota Salatiga. Oleh karena itu, penting untuk menentukan kategori PMKS mana saja

yang dapat ditemui di Salatiga dan akan menjadi fokus penanganan PMKS melalui pemnyusunan dan implementasi Peraturan Daerah.

## **2. Pendataan PMKS dan PSKS**

Pendataan PMKS merupakan kegiatan pendukung yang amat penting dalam penanganan PMKS. Reliabilitas data yang diperoleh dari kegiatan pendataan PMKS ini akan menentukan efektivitas dan akurasi tindakan-tindakan yang diambil dalam kerangka penanganan PMKS. Pendataan PMKS diharapkan akan menghasilkan data yang dapat diandalkan, yang menggambarkan berbagai aspek PMKS di Kota Salatiga, baik aspek jumlah PMKS, kategori PMKS, sebaran geografis PMKS, usia, jenis kelamin PMKS dan sebagainya.

Selain PMKS, pendataan juga perlu dilakukan terhadap Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) sebagai aspek yang juga penting untuk menangani PMKS. Oleh karena itu, pendataan PMKS sebaiknya juga dilakukan secara simultan dengan pendataan PSKS.

Tentang pendataan PMKS dan PSKS, aspek-aspek yang perlu diatur dalam Peraturan Daerah antara lain adalah:

- a) Siapa yang melaksanakan pendataan dan pemutakhiran data PMKS dan PSKS, baik yang menyangkut instansi maupun petugas pendata.
- b) Apa syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh petugas pendata PMKS dan PSKS.
- c) Bagaimana mekanisme penentuan seseorang menjadi petugas pendata PMKS dan PSKS
- d) Bagaimana frekuensi pelaksanaan pendataan dan pemutakhiran data PMKS dan PSKS
- e) Bagaimana metode yang digunakan dalam pendataan PMKS dan PSKS
- f) Bagaimana pendanaan pendataan PMKS dan PSKS

Untuk saat ini pedoman yang bisa dipergunakan untuk pendataan PMKS dan PSKS adalah Peraturan Menteri Sosial No. 08 Tahun

2012 tentang Pedoman Pendataan PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) dan PSKS (Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial).

### **3. Tanggung jawab dalam Penanganan PMKS**

Ketentuan tentang tanggung jawab dalam penanganan PMKS juga relevan untuk dimuat di dalam Peraturan daerah. Penting untuk menegaskan bahwa pada prinsipnya tanggung jawab dalam penanganan PMKS ada pada pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang kesejahteraan sosial. Meskipun demikian, berdasarkan asas kesetiakawanan, harus pula dipahami bahwa tanggung jawab penanganan PMKS juga merupakan tanggung jawab masyarakat secara umum.

Demi kepastian, di dalam Peraturan Daerah perlu pula disebutkan cakupan dari pelaksanaan tanggung jawab pemerintah daerah di dalam penanganan PMKS. Mengacu pada Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki cakupan pada pengalokasian anggaran penyelenggaraan kesejahteraan sosial, pelaksanaan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya, pemberian bantuan sosial sebagai stimulan kepadamasyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial.

### **4. Kewenangan Penanganan PMKS**

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penanganan PMKS juga perlu dimuat secara tegas di dalam Peraturan Daerah. Hal ini penting untuk memberi legalitas pada tindakan-tindakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah atau kepala daerah dalam kerangka penanganan PMKS. Kewenangan yang perlu ditegaskan dalam Peraturan Daerah terutama adalah kewenangan Walikota untuk menetapkan kebijakan penanganan PMKS pada skala daerah, menyelenggarakan kerjasama dalam kerangka penanganan PMKS, mengembangkan dan memberdayakan penggunaan potensi dan sumber kesejahteraan sosial dalam

kerangka penanganan PMKS, menyediakan sarana dan prasarana penanganan PMKS skala daerah, mengembangkan jaringan sistem informasi kesejahteraan sosial, memberikan izin serta mengendalikan pengumpulan uang atau barang untuk penanganan PMKS skala daerah, serta kewenangan untuk menyelenggarakan dan mengembangkan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial dalam kerangka penanganan PMKS pada lingkup daerah.

#### **5. Penanganan PMKS**

Pengaturan tentang penanganan PMKS merupakan bagian yang paling substansial di dalam Peraturan Daerah tentang penanganan PMKS. Ada dua pokok utama yang perlu diatur dalam bagian ini, yaitu bentuk-bentuk penanganan PMKS dan pendekatan dalam penanganan PMKS. Bentuk-bentuk penanganan PMKS merujuk pada tindakan-tindakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dapat diambil sebagai bagian dari upaya untuk menangani PMKS, yakni tindakan rehabilitasi sosial bagi PMKS (baik melalui tindakan persuasif, motivatif maupun koersif), jaminan sosial bagi PMKS, pemberdayaan sosial bagi PMKS dan perlindungan sosial bagi PMKS. Sementara pendekatan dalam penanganan PMKS merujuk pada sifat usaha-usaha yang dilakukan dalam kerangka penanganan PMKS yang bisa berupa usaha preventif, usaha kuratif dan usaha rehabilitatif. Usaha preventif merupakan usaha yang bersifat mencegah munculnya masalah sosial, usaha kuratif merupakan usaha untuk merespons munculnya PMKS, sedangkan usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang bersifat memulihkan PMKS sehingga terbebas dari masalah sosial.

#### **6. Sumber Daya Penanganan PMKS**

Pengaturan sumber daya penanganan PMKS menyangkut tiga matra, yakni sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta pendanaan. Untuk sumber daya manusia yang perlu diatur dalam bagian ini adalah individu-individu yang berperan dalam penanganan PMKS, yang bisa berupa tenaga kesejahteraan sosial,

pekerja sosial profesional, relawan sosial dan penyuluh sosial, serta kualifikasi dan persyaratan yang harus dipenuhi.

Untuk sarana dan prasarana, perlu diatur tentang sarana dan prasarana penanganan PMKS baik yang berupa pusat usaha kesejahteraan sosial (Puskesmas), pusat rehabilitasi sosial, pusat pendidikan dan pelatihan, balai/panti sosial, rumah singgah dan rumah perlindungan sosial.

Untuk pendanaan, di dalam Peraturan Daerah perlu ditegaskan bahwa sumber pendanaan penanganan PMKS bisa berasal dari APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan, dimungkinkan pula untuk memperoleh sumber pendanaan penanganan PMKS dari dunia usaha, khususnya dari dana yang disisihkan oleh badan usaha sebagai wujud pemenuhan kewajiban dan tanggung jawab sosial dan lingkungan badan usaha (*corporate social responsibility*).

#### **7. Peran Serta Masyarakat dalam Penanganan PMKS**

Mengingat bahwa pada dasarnya penanganan PMKS juga merupakan tanggung jawab masyarakat secara umum, Peraturan Daerah yang hendak disusun juga perlu menyediakan koridor bagi peran serta masyarakat. Prinsip yang bisa diadopsi di dalam Peraturan Daerah adalah membuka peluang yang seluas-luasnya bagi perseorangan, keluarga, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, badan usaha dan lembaga kesejahteraan sosial baik lokal maupun asing untuk berpartisipasi dalam menangani PMKS.

#### **8. Lembaga Kesejahteraan Sosial**

Untuk mengefektifkan peran Lembaga Kesejahteraan Sosial, Peraturan Daerah memuat beberapa pengaturan prinsip tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial ini. Pertama, setiap lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial wajib mendaftarkan kepada instansi di bidang sosial sesuai dengan wilayah kewenangannya. Pendaftaran ini penting untuk mendata lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial, khususnya di wilayah pemerintah daerah.

Kedua, dalam hal Lembaga Kesejahteraan Sosial ini merupakan lembaga asing, peraturan perundang-undangan mengatur supaya lembaga asing itu wajib memperoleh izin dan melaporkan kegiatannya kepada Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya, diperlukan izin teknis Lembaga Kesejahteraan Asing untuk melaksanakan kegiatannya di daerah.

#### **9. Kerjasama dan Kemitraan dalam Penanganan PMKS**

Dalam hal-hal tertentu penanganan PMKS memerlukan kerja sama dengan pihak-pihak lain di luar pemerintah daerah. Hal ini misalnya diperlukan untuk menangani PMKS yang keberadaannya bersifat melintasi batas wilayah daerah (sebagai contoh, pengemis yang melakukan aktivitas di Kota Salatiga tetapi berdomisili di Kabupaten Semarang). Dalam kondisi seperti ini penanganan yang tuntas terhadap PMKS tentu membutuhkan kerja sama dengan pihak lain. Selain itu, untuk mewujudkan penanganan PMKS yang lebih terstruktur, terencana dan berjangka panjang, kerjasama dan kemitraan dengan pihak-pihak yang bisa menjadi sumber daya dalam penanganan PMKS juga akan diperlukan. Setidaknya ada dua pokok yang bisa diatur dalam bagian ini, yaitu pihak-pihak mana saja yang dapat terikat dalam kerjasama dan kemitraan dengan Pemerintah Daerah untuk menangani PMKS, serta apa saja bentuk-bentuk kerjasama dan kemitraan yang bisa dijalin oleh Pemerintah Daerah dan pihak di luar Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

#### **10. Sistem Informasi Penanganan PMKS**

Pengaturan tentang sistem informasi diperlukan untuk mendukung keandalan data PMKS. Melalui pengembangan sistem informasi yang baik, diharapkan data PMKS dapat dikelola secara lebih efisien dan dapat diakses oleh masyarakat sebagai wujud asas akuntabilitas dan keterbukaan.

## 11. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian

Pengaturan tentang pembinaan, pengawasan dan pengendalian pada dasarnya hanya merupakan penegasan tentang fungsi Pemerintah Daerah di dalam mengelola berbagai upaya dan kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait dalam kerangka penanganan PMKS. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian merupakan wujud Pemerintah Daerah sebagai pemikul tanggung jawab utama dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, termasuk dalam penanganan PMKS.

## 12. Ketentuan Sanksi

Merujuk pada peraturan perundang-undangan yang ada, ketentuan sanksi dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, termasuk di dalamnya penanganan PMKS, terbatas pada sanksi administratif yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran kewajiban lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial lingkup kabupaten/kota untuk mendaftar pada instansi di bidang sosial kabupaten/kota yang bersangkutan dan terhadap pelanggaran kewajiban lembaga penyelenggara kesejahteraan sosial asing untuk memperoleh izin teknis dari Bupati/Walikota untuk menyelenggarakan kegiatan di kabupaten/kota yang bersangkutan.

## B. Usulan Struktur Peraturan Daerah

Berpijak pada uraian tentang jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat disusun usulan struktur Peraturan Daerah sebagai berikut:

**Tabel 5.1.** *Usulan Sistematika dan Pokok-pokok Masalah yang Perlu Diatur dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penanganan PMKS*

| <b>BAB</b>   | <b>SUBSTANSI</b>  |
|--------------|---|
| <b>BAB I</b> | <b>KETENTUAN UMUM</b>   |
|              | Ketentuan umum berisi pengertian dari istilah-istilah yang dipergunakan di dalam Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS. Beberapa istilah penting |

yang perlu diberi pengertian di bagian ini di antaranya adalah “Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial”, “rehabilitasi sosial”, “jaminan sosial”, “perlindungan sosial”, “pemberdayaan sosial”, “usaha preventif”, “usaha kuratif” dan “usaha rehabilitatif.”

## **BAB II ASAS DAN TUJUAN**

### *a. Asas*

Asas yang dianut dalam Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS ini meliputi:

- 12) Asas kesetiakawanan
- 13) Asas kemanusiaan
- 14) Asas keadilan
- 15) Asas kemanfaatan
- 16) Asas keterpaduan
- 17) Asas kemitraan
- 18) Asas berkelanjutan.
- 19) Asas akuntabilitas
- 20) Asas partisipasi
- 21) Asas profesionalitas
- 22) Asas keterbukaan

### *b. Tujuan*

Peraturan Daerah tentang Penanganan PMKS ini memiliki tujuan:

- 1) mencegah dan meminimalisasikan potensi munculnya PMKS;
- 2) meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup PMKS;
- 3) memulihkan fungsi sosial PMKS dalam rangka mencapai kemandirian dan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah sosial;
- 4) meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab masyarakat dan dunia usaha dalam penanganan PMKS secara melembaga dan berkelanjutan.

## **BAB III SASARAN PENANGANAN PMKS**

Pengaturan tentang sasaran penanganan PMKS mencakup ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang siapa saja yang dapat dikategorikan sebagai PMKS yang akan menjadi sasaran penanganan PMKS.

Secara empirik tidak semua kategori PMKS dapat ditemukan di Kota Salatiga. Di sisi lain, jumlah PMKS kategori tertentu di Kota Salatiga cukup dominan atau memiliki kecenderungan bertambah secara kuantitatif. Berkaitan dengan hal tersebut, penentuan PMKS yang hendak menjadi sasaran penanganan perlu pula memperhatikan kategori PMKS yang diprioritaskan untuk ditangani.

#### **BAB IV PENDATAN PMKS DAN PSKS**

Bagian ini memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pendataan PMKS dan PSKS, termasuk pelaksana pendataan dan pemutakhiran data, syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh petugas pendata, mekanisme penentuan seseorang menjadi petugas pendata, frekuensi pelaksanaan pendataan dan pemutakhiran data PMKS dan PSKS, metode yang digunakan dalam pendataan, serta pendanaan pendataan PMKS dan PSK.

Untuk mencapai akurasi data, perlu ditekankan bahwa sumber data haruslah berasal dari lingkungan terkecil dari PMKS dan bahwa data yang diperoleh perlu diverifikasi dan divalidasi.

#### **BAB V TANGGUNG JAWAB DAN KEWENANGAN DALAM PENANGANAN PMKS**

Pengaturan tentang tanggung jawab ini menegaskan bahwa pada prinsipnya tanggung jawab dalam penanganan PMKS di lingkup daerah ada pada pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang kesejahteraan sosial. Meskipun demikian, berdasarkan asas kesetiakawanan, perlu ditekankan pula bahwa penanganan PMKS juga merupakan tanggung jawab masyarakat secara umum. Selain itu, dalam bagian ini juga ditentukan cakupan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penanganan PMKS.

Pengaturan tentang kewenangan dalam penanganan PMKS dimaksudkan untuk memberi landasan hukum bagi tindakan-tindakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah atau kepala daerah dalam

kerangka penanganan PMKS. Kewenangan yang perlu dimuat dalam Peraturan Daerah terutama adalah kewenangan Walikota untuk menetapkan kebijakan penanganan PMKS pada skala daerah, menyelenggarakan kerjasama dalam kerangka penanganan PMKS, mengembangkan dan memberdayakan penggunaan potensi dan sumber kesejahteraan sosial dalam kerangka penanganan PMKS, menyediakan sarana dan prasarana penanganan PMKS skala daerah, mengembangkan jaringan sistem informasi kesejahteraan sosial, memberikan izin serta mengendalikan pengumpulan uang atau barang untuk penanganan PMKS skala daerah, serta kewenangan untuk menyelenggarakan dan mengembangkan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial dalam kerangka penanganan PMKS pada lingkup daerah.

## **BAB VI PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**

Bagian ini berisi pengaturan tindakan-tindakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dapat berupa tindakan rehabilitasi sosial bagi PMKS, jaminan sosial bagi PMKS, pemberdayaan sosial bagi PMKS dan perlindungan sosial bagi PMKS. Dalam bagian ini juga termuat prinsip bahwa penanganan PMKS harus diprioritaskan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

## **BAB VII PENANGANAN PMKS**

Pengaturan penanganan PMKS merupakan bagian yang paling substansial dari Peraturan Daerah. Bagian ini terdiri dari ketentuan-ketentuan yang mengatur dua pokok utama, yaitu bentuk-bentuk penanganan PMKS dan pendekatan dalam penanganan PMKS. Bentuk-bentuk penanganan PMKS merujuk pada tindakan-tindakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dapat berupa tindakan rehabilitasi sosial bagi PMKS, jaminan sosial bagi PMKS, pemberdayaan sosial bagi PMKS dan perlindungan sosial bagi PMKS. Sementara pendekatan dalam penanganan PMKS merujuk pada

sifat usaha-usaha yang dilakukan dalam kerangka penanganan PMKS yang bisa berupa usaha preventif, usaha kuratif dan usaha rehabilitatif.

## **BAB VIII SUMBER DAYA**

Ada tiga aspek sumber daya yang diatur dalam bagian ini, yaitu sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta pendanaan. Pengaturan tentang sumber daya manusia memuat ketentuan-ketentuan tentang pihak-pihak yang terlibat langsung dalam penanganan PMKS, yang bisa berupa tenaga kesejahteraan sosial, pekerja sosial profesional, relawan sosial dan penyuluh sosial. Bagian ini juga mengatur tentang kualifikasi dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh tenaga kesejahteraan sosial, pekerja sosial profesional, relawan sosial dan penyuluh sosial.

Pengaturan tentang sarana dan prasarana memuat ketentuan tentang sarana dan prasarana dalam penanganan PMKS baik yang berupa pusat usaha kesejahteraan sosial (Puskesmas), pusat rehabilitasi sosial, pusat pendidikan dan pelatihan, balai/panti sosial, rumah singgah dan rumah perlindungan sosial.

Pengaturan tentang pendanaan penanganan PMKS memuat ketentuan tentang sumber pendanaan penanganan PMKS yang bisa berasal dari APBD dan dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat, termasuk dari dunia usaha, khususnya dari dana yang disisihkan oleh badan usaha sebagai wujud pemenuhan kewajiban dan tanggung jawab sosial dan lingkungan badan usaha (*corporate social responsibility*).

## **BAB IX PERAN SERTA MASYARAKAT**

Pengaturan tentang peran serta masyarakat dimaksudkan untuk memberi peluang yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut serta dalam penanganan PMKS.

## **BAB X LEMBAGA KESEJAHTERAAN SOSIAL**

Pengaturan tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial

perlu untuk mengefektifkan peran Lembaga Kesejahteraan Sosial dalam penanganan PMKS. Ada dua ketentuan prinsip tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial yang dimuat. Pertama, setiap lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial wajib mendaftar kepada instansi di bidang sosial sesuai dengan wilayah kewenangannya. Pendaftaran ini penting untuk mendata Lembaga Kesejahteraan Sosial, khususnya yang bergiat di wilayah pemerintah daerah. Kedua, dalam hal Lembaga Kesejahteraan Sosial ini merupakan lembaga asing, perlu diatur supaya lembaga asing itu wajib memperoleh izin dan melaporkan kegiatannya kepada Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya, diperlukan izin teknis Lembaga Kesejahteraan Asing untuk melaksanakan kegiatannya di daerah.

Bagian ini juga disertai sanksi administratif yang dapat dikenakan terhadap Lembaga Kesejahteraan Asing yang lalai mendaftarkan diri pada instansi sosial Daerah.

## **BAB XI KERJASAMA DAN KEMITRAAN**

Pengaturan tentang kerjasama dan kemitraan berisi ketentuan-ketentuan tentang pihak-pihak yang bisa menjalin kerjasama dan kemitraan dengan Pemerintah Daerah untuk menangani PMKS secara lebih terstruktur, terencana dan berjangka panjang. Di samping itu, dalam bagian ini juga diatur tentang bentuk-bentuk kemitraan dan kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan pihak-pihak terkait.

## **BAB XII SISTEM INFORMASI**

Pengaturan tentang sistem informasi diperlukan untuk mendukung keandalan data PMKS. Dalam bagian ini diatur kewajiban Pemerintah Daerah untuk menyusun sistem informasi penanganan PMKS dan penegasan aksesibilitas data PMKS oleh masyarakat.

## **BAB XIII PEMBINAAN, PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN**

Pengaturan tentang pembinaan, pengawasan dan pengendalian pada dasarnya merupakan penegasan tentang fungsi Pemerintah Daerah di dalam mengelola

berbagai upaya dan kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait dalam kerangka penanganan PMKS. Di dalam bagian ini diatur tentang kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan dalam kerangka pembinaan, pengawasan dan pengendalian penanganan PMKS.

#### **BAB XIV KETENTUAN PENUTUP**

Ketentuan Penutup berisi tentang pemberlakuan Peraturan Daerah.

## **BAB VI**

### **P E N U T U P**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di dalam bab-bab sebelumnya pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan berikut:

1. Secara filosofis, penyusunan Peraturan Daerah tentang penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan bagian dari upaya-upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang merupakan salah satu tujuan didirikannya negara Republik Indonesia. Pengaturan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam Peraturan daerah juga merefleksikan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negaranya, terutama hak-hak dasar dari mereka yang secara sosial berada dalam kondisi kurang beruntung. Pemenuhan hak dasar setiap warga negara adalah dasar filosofis pembangunan bangsa, yakni setiap warga Negara Indonesia berhak atas kesejahteraan sosial.
2. Secara yuridis, terdapat berbagai peraturan perundang-undangan pada lingkup nasional yang dapat dijadikan landasan untuk menyusun Peraturan Daerah tentang penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)
3. Secara sosiologis, kondisi empirik Kota Salatiga memungkinkan bagi disusunnya Peraturan Daerah tentang penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Pemerintah Kota Salatiga sendiri melalui SKPD terkait sudah menyelenggarakan kebijakan tentang penanganan PMKS, namun sejauh ini memang belum ada Peraturan Daerah yang secara

komprehensif memuat pengaturan tentang penanganan PMKS di Kota Salatiga.

4. Dengan memperhatikan aspirasi yang muncul selama proses penyusunan Naskah Akademik ini, cakupan pengaturan yang hendak dimuat di dalam rancangan Peraturan Daerah ini mengacu pada aspek-aspek dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kesejahteraan Sosial dan PP No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, namun dengan penegasan bahwa PMKS merupakan kelompok sasaran penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang harus diutamakan.
5. Melihat substansi pengaturan yang ada, Rancangan Perda Kota Salatiga membutuhkan peraturan lain (Peraturan Walikota) supaya ketentuan-ketentuannya bisa dilaksanakan pada level operasional. Untuk itu, beberapa pokok yang perlu didelegasikan pada pengaturan lebih lanjut pada tingkat Peraturan Walikota adalah sebagai berikut:
  - a. Pengaturan tugas, tata kerja, fungsi, jumlah, persyaratan, pengangkatan dan pemberhentian Petugas Pendata selaku pelaksana pendataan dan pemutakhiran data PMKS dan PSKS.
  - b. Pengaturan usaha pengumpulan dan penggunaan sumber pendanaan penanganan PMKS yang berasal dari sumbangan masyarakat untuk lingkup Daerah.
  - c. Pengaturan peran serta masyarakat dalam penanganan PMKS.
  - d. Pengaturan pembinaan teknis bagi Tenaga Kesejahteraan Sosial, Pekerja Sosial Profesional, Pekerja Sosial Masyarakat, Relawan Sosial dan penyuluh sosial di Daerah.

## **B. Saran**

Mengingat bahwa di Kota Salatiga terdapat kebutuhan hukum untuk menyusun Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, perlu disusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial, terlebih mengingat bahwa pengaturan penanganan PMKS di dalam Peraturan Daerah juga memiliki legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

Di samping itu, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial perlu pula ditindaklanjuti dengan penyusunan Peraturan Walikota yang diperlukan agar Rancangan Peraturan Daerah tersebut bisa operasional segera setelah disetujui menjadi Perda.

## DAFTAR PUSTAKA

- Astuti**, M., Murni, R., dan Suhendi, A., Kebijakan Kesejahteraan dan Perlindungan Anak, Studi Kasus: Evaluasi Program Kesejahteraan Sosial Anak di Provinsi DKI Jakarta, DI Yogyakarta dan Provinsi Aceh, P3KS, Jakarta, 2013.
- Bertens**, K., Sketsa-sketsa Moral: 30 Esai Tentang Masalah Aktual, Kanisius, Yogyakarta, 2004.
- Castles**, Francis G., et al. (eds), The Oxford Handbook of Welfare State, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Deacon**, Alan, Perspectives on Welfare: Ideas, Ideologies and Policy Debates, Open University Press, Buckingham, 2002.
- Fukuyama**, F. Kodrat Manusia dan Tata Sosial Baru, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999
- Latif**, Y., Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- L'Abate**, L., Building Family Competence: Primary and Secondary Prevention Strategies, Sage, Newbury Park, CA., 1990.
- Morgan**, Bronwen & Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Pandjaitan**, H. I. P., Kedaulatan Negara Versus Kedaulatan FIFA Dalam Kompetisi Sepakbola Profesional Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Quinney**, Richard, "The Prophetic Meaning of Social Justice" dalam Bruce Arrigo, ed., Social Justice/Criminal Justice: The Maturation of Critical Theory in Law, Crime and Deviance, Wadsworth, Belmont, California, 1999.
- Samosir**, O., "Berharap Peran Negara Mewujudkan Kesejahteraan Warga", dalam Indratno, A. F. T. (ed.), Negara Minus Nurani: Esai-esai Kritis Kebijakan Publik, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009.
- Sphiro**, Shimon E. & Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.), Evaluating the Welfare State - Social and Political Perspectives, Academic Press, New York, 1983.

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebagaimana telah diamandemen).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak  
(sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 2014)

Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan  
Dalam Rumah Tangga

Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang No. 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan

Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan  
Gelandangan dan Pengemis

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan  
Kesejahteraan Sosial

Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya  
Penanggulangan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 08 tahun 2012 tentang  
Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah  
Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No.19 Tahun 2012 tentang  
Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 25 Tahun 2012 tentang  
Standar Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas oleh Lembaga di  
Bidang Kesejahteraan Sosial

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 3 Tahun 2013 tentang  
Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana  
Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Salatiga Tahun 2005-  
2025.

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2013 tentang Percepatan  
Penanggulangan Kemiskinan di Kota Salatiga

Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana  
Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Salatiga Tahun 2011-  
2016.

LAMPIRAN



**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA  
NOMOR ... TAHUN ....  
TENTANG  
PENANGANAN PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
WALIKOTA SALATIGA,**

- Menimbang : a. bahwa penyandang masalah kesejahteraan sosial merupakan warga masyarakat yang perlu diutamakan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial agar terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar;
- b. bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial perlu dilakukan upaya-upaya penanganan secara terencana, terarah dan berkelanjutan;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan pada huruf a dan b, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.
- Mengingat : 1. Pasal 18 Ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Kecil dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat;
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3143);
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (Lembaran Negara Republik