

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena dengan karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

Penyusunan Naskah Akademik ini sebagai pengantar dan diharapkan dapat memberikan masukan dalam rangka pengaturan mengenai Kesejahteraan Lanjut Usia melalui Peraturan Daerah dengan tujuan agar Peraturan Daerah yang dihasilkan nanti sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat, serta tidak menimbulkan masalah dikemudian hari.

Akhir kata, kami harapkan adanya masukan yang bersifat membangun guna penyempurnaan Naskah Akademik ini, dalam rangka untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

Karanganyar,2017



Drs. AGLIS HERI BINDARTO, MM.
Pembina Utama Muda
NIK 19610419 198503 1 011

DAFTAR ISI

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

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

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN DAERAH

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam perjalanan kehidupannya manusia selalu dihadapkan pada siklus hidup yang tidak bisa dihindari mulai dari kelahiran sampai dengan kematian. Jumlah populasi penduduk dunia semakin hari semakin meningkat pesat yakni terbukti dari laju angka kelahiran lebih tinggi dari pada angka kematian sehingga tidak bisa dipungkiri populasi lanjut usia yang semakin bertambah dan *life expectancy* (umur harapan hidup) meningkat.

Keberhasilan pembangunan Nasional memberikan dampak meningkatnya Umur Harapan Hidup waktu lahir (UHH) yaitu dari 68,6 tahun 2004 menjadi 70,6 pada tahun 2009. Meningkatnya UHH menyebabkan peningkatan jumlah lanjut usia, dimana pada tahun 2020 diperkirakan mencapai 28,8 juta jiwa.¹

Berdasarkan data demografi Jumlah Lanjut usia, jumlah populasi Lanjut Usia di Indonesia:

1. Tahun 2005 berkisar 18 juta orang;
2. Tahun 2015 diprediksi lanjut usia akan sama dengan jumlah balita;
3. Tahun 2020 diproyeksi melebihi jumlah balita;
4. Tahun 2025 Indonesia akan menduduki sebagai negara ke-4 di dunia dengan jumlah populasi lanjut usia setelah : RRC – India – USA – Indonesia.

Lanjut Usia yang selanjutnya disingkat Lansia berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun atau lebih, yang meliputi Lansia Produktif, Lansia Tidak Produktif, Lansia Terlantar.

Sedangkan WHO menggolongkan Lansia menjadi empat, yaitu:

1. Usia Pertengahan (*middle age*) : umur 45-59 tahun;
2. Lanjut Usia (*elderly*) : umur 60-74 tahun;
3. Lanjut Usia Tua (*old*) : umur 75-90 tahun;
4. Usia Sangat Tua (*very old*) : umur diatas 90 tahun.

Besarnya populasi Lansia serta pertumbuhan yang sangat cepat menimbulkan berbagai permasalahan di berbagai sektor kehidupan baik bagi Lansia, keluarga, dan masyarakat. Secara alami proses menjadi tua mengakibatkan para Lansia mengalami perubahan fisik dan mental, yang mempengaruhi kondisi ekonomi dan sosial.

Proses penuaan penduduk tentunya berdampak pada berbagai aspek kehidupan, baik sosial, ekonomi, dan terutama kesehatan, karena dengan semakin bertambahnya usia, fungsi organ tubuh akan semakin menurun baik karena faktor alamiah maupun karena penyakit. Dengan demikian, peningkatan jumlah penduduk Lansia menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan sekaligus sebagai tantangan dalam pembangunan.

Di sisi lain peningkatan jumlah penduduk yang masuk kategori Lansia tentunya memerlukan kebijakan khusus. Kekhususan keberadaan para Lansia tidak dapat diabaikan karena meskipun Lansia sering dicitrakan sebagai fisik yang renta dan ringkih, sakit-sakitan dan tidak mandiri. Namun demikian Lansia tidak tertutup dari simbol kekayaan akan pengalaman, kematangan jiwa maupun ilmu dalam

Dalam pola pikiran yang berkembang selama ini Lansia merupakan kelompok rentan yang hanya menjadi tanggungan keluarga, masyarakat dan negara. Hal ini harus segera diubah. Karena Lansia merupakan aset bangsa yang harus terus diberdaya. Untuk menjadi Lansia yang sehat produktif dan mandiri harus mempersiapkan pola hidup sehat dan mempersiapkan masa Lansia secara lebih baik. Mengingat keberadaan Lansia sebagai bagian integral dari bangsa Indonesia, memiliki kemampuan dan pengalaman dalam mengurangi kehidupan. Kemampuan dan pengalaman itu sangat bermanfaat apabila dikembangkan dalam kancah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain itu sebagai warga Negara Indonesia, para Lansia telah mendharma-bhaktikan seluruh hidup dan kehidupannya dalam proses pembangunan di tanah air. Kebijakan internasional sangat penting dalam upaya mewujudkan lanjut usia yang tetap sehat mandiri dan produktif yang dikenal dengan *Active aging*. *Active aging* merupakan suatu kerangka kebijakan yang telah dikembangkan oleh WHO sejak tahun 2001. Dimaksudkan untuk mengundang pembahasan dan penyusunan rencana aksi yang mempromosikan panaan sehat dan aktif.

Populasi Lansia yang terus bertambah tersebut perlu kiranya mendapatkan respon dan perhatian khusus dari Pemerintah Daerah, swasta, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan masyarakat berkaitan dengan legitimasi terhadap jaminan kesejahteraan dan perlindungan sosial bagi Lansia sebagaimana telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan realisasi asas negara hukum.

Bahwa tanggung jawab konstitusi yang diemban oleh Pemerintah Daerah dilaksanakan dalam rangka untuk memberikan perlindungan sosial terhadap Lansia. Pendekatan berbasis hak (*right based approach*) memberi pesan jelas bahwa isu utama yang dihadapi pembangunan sosial, khususnya kebijakan sosial di Indonesia adalah di satu sisi, jumlah penduduk Indonesia yang hidup dalam kemiskinan masih sangat besar, sementara itu, di sisi lainnya, negara belum mampu memberikan perlindungan sosial (*social protection*) yang memadai bagi para Lansia.

Perlindungan sosial dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kebijakan dan intervensi publik yang dilakukan untuk merespon beragam resiko, kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial, terutama yang dialami oleh mereka yang hidup dalam kemiskinan, karakter atau nuansa "publik" dalam definisi ini menunjuk pada tindakan kolektif, yakni penghimpunan dan pengelolaan sumber daya berdasarkan prinsip gotong royong dan kebersamaan, yang dilakukan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah, non-pemerintah, maupun kombinasi dari kedua sektor tersebut. Selanjutnya mengenai peran serta masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan sosial terhadap lanjut usia merupakan salah satu implementasi dari asas keterbukaan dalam penyelenggaraan negara.

Sebagai upaya perlindungan hukum hak-hak Lansia maka diperlukan sebuah penataan regulasi yang mampu melindungi Lansia. Berkaitan dengan kondisi dan permasalahan tersebut Dinas Sosial Kabupaten Karanganyar melakukan suatu kajian terhadap Lansia dalam bentuk naskah akademik sebagai dasar dalam menyusun suatu kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah yang mengatur mengenai Kesejahteraan Lanjut Usia.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pemerintah Daerah mewujudkan kesejahteraan sosial bagi Lansia?

2. Apakah Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan hak atas kesejahteraan Lanjut Usia?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kesejahteraan Lanjut Usia?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang, lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kesejahteraan Lanjut Usia?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan Kegiatan

Tujuan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kesejahteraan Lanjut Usia adalah sebagai berikut:

- a. untuk memberikan justifikasi logis bagi Pengaturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia yang dilandasi oleh argumen dan landasan berpikir baik yang bersifat kontekstual-konseptual, maupun yuridis-format;
- b. untuk menyiapkan rumusan konsep rancangan peraturan daerah (raperda) tentang kesejahteraan lanjut usia yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga peraturan daerah yang akan diberlakukan dapat efektif dan efisien serta diterima masyarakat.
- c. untuk meningkatkan kualitas perencanaan, serta implementasi untuk meningkatkan kesejahteraan lanjut usia di Kabupaten Karanganyar;
- d. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah (raperda) tentang kesejahteraan lanjut usia di Kabupaten Karanganyar;
- e. menghasilkan dokumen rancangan peraturan daerah (raperda) tentang kesejahteraan lanjut usia yang aspiratif dan partisipatif serta sesuai dengan kaidah-kaidah pembentukan peraturan daerah;
- f. menyiapkan naskah akademik tentang kesejahteraan lanjut usia yang diharapkan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan daerah;
- g. menyiapkan draft rancangan peraturan daerah (raperda) tentang kesejahteraan lanjut usia.

2. Kegunaan Kegiatan

Perumusan naskah akademik ini ditujukan untuk:

- a. membantu penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia; dan
- b. sebagai panduan untuk menentukan materi muatan dan rumusan norma Rancangan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia .

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia menggunakan metode pendekatan yuridis normatif maupun yuridis empiris dengan menggunakan data sekunder maupun data primer. Metode pendekatan yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka, yaitu pengumpulan data-data sekunder dari berbagai dokumen yang berkaitan dengan Kesejahteraan Lanjut Usia. Data yang dipergunakan dalam kajian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Untuk melengkapi data sekunder ini dari sisi hukum, sosiologis, filsafat, ekonomi dan sosial budaya, maka akan diambil dasar hukum maupun peraturan-peraturan di Kabupaten Karanganyar yang mempunyai keterkaitan dengan Kesejahteraan

Data diperoleh dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan. Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian.

Metode pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan menelaah data primer sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh dengan mengadakan diskusi bersama para pemangku kepentingan dalam kesejahteraan lanjut usia.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

Bahwa landasan teoristik dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia ini berpijak pada beberapa konsep teori yang menegaskan jaminan legitimasi hak atas Lansia untuk mendapatkan kesejahteraan sosial, perlindungan sosial, keadilan sosial dan perlindungan hukum, serta tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan publik bagi Lansia dengan menyediakan aksesibilitas dan fasilitas yang memudahkan Lansia untuk hidup secara mandiri dan produktif, selanjutnya adanya ruang partisipasi publik bagi masyarakat, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), dan swasta untuk mendukung terlaksananya jaminan pelaksanaan hak-hak Lansia.

1. Konsep Dasar

Bahwa manusia dianugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjadi kehidupannya. Dengan akal budi dan nurannya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Di samping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya.

Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang disebut hak asasi manusia yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak ini tidak boleh diingkari. Peningkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, negara, pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Hal ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak, dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

2. Konsep Hak Asasi Manusia

Konsep dasar hak asasi manusia sebagaimana dalam Universal Declaration of Human Right's Preamble 1948 dinyatakan bahwa :

Recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world.

Kepentingan paling mendasar dari setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Hak asasi manusia merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar negara modern, Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Allah SWT dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum kerajaan dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Manusia karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu

karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau "*constitutional right*". Pada sisi yang lain keberadaan jaminan hak-hak atas individu tidak sepenuhnya berada di bawah kekuasaan negara, namun terbatas dari hak-hak yang diperjanjikan oleh negara dalam konstitusinya. Pengertian-pengertian mengenai hak warga negara juga harus dibedakan pula antara hak konstitusional dan hak legal. Hak konstitusional (*constitutional rights*) adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, Sedangkan hak-hak hukum (*legal rights*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*). Setelah ketentuan hak asasi manusia diadopsikan secara lengkap dalam UUD 1945. Pengertian tentang hak asasi manusia dan hak asasi warga negara dapat dikaitkan dengan pengertian "*contitutional rights*" yang dijamin dalam UUD 1945. Selain itu, setiap warga negara Indonesia juga memiliki hak-hak hukum yang lebih rinci dan operasional yang diatur dengan undang-undang atau pun peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Hak-hak yang lahir dari peraturan diluar undang-undang dasar disebut hak-hak hukum (*legal rights*), bukan hak konstitusional (*constitutional rights*).

Bahwa Legistimasi hak Lansia tersebut sudah sepatutnya negara dalam melindungi dan memberikan jaminan atas hak-hak dasar warga negara tanpa diskriminasi. Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengadilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, pengakuan pelaksanaan atau pengguna hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

Perilaku tidak adil dan diskriminasi tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat Vertikal (dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun Horizontal (antar warga negara sendiri) dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*).

Hak asasi manusia dan perlembagaan merupakan implementasi dari prinsip legalitas dan prinsip negara hukum demokrasi. Penghormatan hak-hak asasi manusia diatur secara tegas didalam perlembagaan. Selain itu kewajiban negara untuk menjamin serta melindungi hak asasi manusia warganya. Penghormatan terhadap hak asasi manusia mengandung arti bahwa negara melindungi pelaksanaan hak-hak asasi manusia sebagaimana telah dimuat dalam undang-undang dasar negara modern.

Hak asasi manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Allah SWT dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, kerajaan dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Hal ini mempunyai makna bahwa hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD 1945 sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau "*contitutional rights*".

Dasar keberadaan hak asasi manusia diatur dalam konstitusi sebagai implementasi asas legalitas asas negara demokrasi

3. Konsep Keadilan

Keadilan merupakan tujuan, keinginan, cita-cita, dan harapan semua orang dalam mengarahi kehidupan.

Menurut Hans Kelsen, keadilan adalah sebuah kualitas tatanan masyarakat yang mengatur hubungan secara timbal balik antar manusia, yang mungkin diwujudkan, walau tidak selalu harus terwujud. Aristoteles berpendapat keadilan sebagai keutamaan umum yaitu ketaatan pada hukum alam dan hukum positif dan keutamaan moral khusus. Sebagai keutamaan khusus keadilan ditandai dengan sifat-sifat:

- a. Keadilan menentukan bagaimana hubungan yang baik antara orang yang satu dengan yang lain.
- b. Keadilan berada di tengah dua ekstrim, yaitu ketika mengejar keuntungan dan jangan pula mengutamakan pihak lain.
- c. Untuk menemukan dimana letak keseimbangan yang tepat antara orang-orang yang digunakan sebagai kesamaan : kesamaan dihitung secara aritmetis dan geometris.

Thomas memilah keadilan menjadi:

- a. Keadilan Distributive (*iustitia distributive*) menyangkut hal-hal umum, seperti jabatan dan pajak yang harus dibagi menurut kesamaan geometris;
- b. Keadilan Tukar menukar (*iustitia commutative*) dalam transaksi barang seperti jual beli, ukurannya bersifat aritmetis. *Ius Titia vindikativa* (keadilan balas dendam) tidak dibicarakan Thomas secara ekaspisit, mungkin keadilan ini termasuk dalam keadilan tukar menukar ini;
- c. Keadilan legal (*ius legalis*) yang menyangkut keseluruhan hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa kedua keadilan diatas terkandung dalam keadaan legal. Keadilan legal ini menuntut supaya orang tunduk pada semua undang-undang, karena undang-undang merupakan impementasi dari kepentingan umum. oleh karena mentaati hukum sama dengan bersikap baik dalam segala hal, maka keadilan legal tersebut juga keadilan umum (*Ius titia Generalis*), secara pandangan yang mengikuti pandangan Aristoteles.

Para ahli hukum membahas keadilan dengan hubungannya dengan norma hukum (*Legal Justice*), Moral (*Moral Justice*) dan sosial (*Social Justice*). Dari pembagian ini muncul sebuah pertanyaan apakah terdapat perbedaan antara keadilan hukum, Keadilan Moral dan Keadilan Sosial/Masyarakat itu?

a. Legal Justice

Legal Justice dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dari putusan hakim pengadilan. Legal Justice mencerminkan keadilan hukum negara dalam bentuk formal. Adil tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan atau putusan seorang hakim sangat ditentukan oleh representasi dari Moral Justice dan Social Justice. Karena itu penekanan keadilan dapat difokuskan pada pendapat mayoritas. Keadilan yang dirasakan oleh mayoritas penduduk dapat dipandang sebagai keadilan yang mewakili masyarakat secara umum.

b. Moral Justice

Moral Justice adalah keadilan yang ditegakkan berdasarkan moralitas. Moralitas adalah standar baik dan buruk. Moralitas berasal dari berbagai sumber. Sumber moralitas terpenting adalah agama. Agama mengajarkan tentang norma baik dan buruk, benar dan tidak benar, adil dan tidak adil.

c. Social Justice

Social Justice berubungan dengan demokrasi dalam bidang ekonomi. Nilai dasar keadilan adalah martabat manusia sehingga prinsip dasar keadilan itu adalah penghargaan atas martabat dan hak-hak yang melekat padanya. Keadilan Distributif, Procedural dan Interaksional adalah bagian penting dari keadilan sosial. Keadilan Procedural dapat dilihat dari 6 aspek yaitu : Konsistensi, Minimalisasi bias, Informasi yang akurat, dapat diperbaiki, Representatif dan berdasarkan standar etika.

4. Konsep Keadilan Sosial

Nottohamidjojo mengemukakan pokok-pokok tentang keadilan sosial sebagai berikut :

Keadilan Sosial ialah keadilan yang memberikan kepada masing-masing bagiannya, dalam segala hal kegiatan kebudayaan dalam masyarakat. Keadilan Sosial memberikan kepada masing-masing bagiannya dalam bidang ekonomi, perhubungan sosial, politik dan kebudayaan pada umumnya.

Keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. masing-masing harus diberi kesempatan menurut *Menselijke Waardigheid* (kepatutan manusia). Dengan perkataan lain maka keadilan sosial menuntut perkembangan kebudayaan yang meninggi yang meluas dan keadilan dalam pembagian kebudayaan itu.

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, "Keadilan sosial adalah suatu prinsip yang menyatakan secara normatif bahwa-atau suatu situasi sosial yang menggambarkan keadaan bagaimana setiap warga masyarakat memperoleh kesejahteraan yang cukup dan sepadan dengan usaha. Kebutuhan dan martabat kedudukannya di dalam masyarakat.

Kedua perumusan diatas baik yang dikemukakan oleh Nottohamidjojo dan Soetandyo terdapat persamaan yang paling esensial di dalam keadilan sosial. Kecuali menjelaskan arti keadilan sosial bagi setiap warga masyarakat dan memperbincangkan persoalan-persoalannya, Soetandyo dalam salah satu pokok pembahasannya mengedepankan persoalan distribusi pendapatan nasional. Distribusi kesempatan untuk memperoleh seüagian dari pendapatan nasional.

B. KAJIAN EMPIRIS

1. Konsep Tanggung Jawab Negara

Negara harus mendorong dan melindungi masyarakat yang bebas, demokratis dan adil guna menciptakan sebuah lingkungan yang damai, stabil dan memungkinkan secara ekonomi, sosial dan kultural, individu dan keluarga secara bebas dan bermartabat.

- a. Negara harus mendorong demokrasi, aturan hukum, pembangunan berkelanjutan dan pemerintahan yang baik, dan mendorong serta melindungi hak asasi dan hak dasar guna memberdayakan individu dan masyarakat madani;
- b. Negara wajib memfalisilitasi akses dan sumberdaya secara berkelanjutan, tidak distrimintif dan aman sejalan dengan perundang-undangan nasional dan internasional serta melindungi aset yang penting bagi kelangsungan hidup masyarakat, negara wajib menghormati dan melindungi atas sumberdaya seperti tanah, air, hutan,

Tanggung jawab negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia tidak terlepas dari 6 prinsip-prinsip pokok hak asasi manusia yang merupakan rumusan dasar dan acuan standar dalam pelaksanaan hak asasi manusia yaitu:

- a. Universal dan tidak dapat dicabut (*Universal and Inalienability*). HAM merupakan hak yang melekat dimiliki oleh seluruh umat manusia didunia. Hak-hak tersebut tidak bisa diserahkan secara suka rela ataupun dicabut;
- b. Tidak bisa dibagi (*Indisibility*). HAM baik sipil, sosial, budaya dan ekonomi semuanya intern, menyatu sebagai bagian dari harkat dan martabat manusia yang tidak bisa di pisahkan;
- c. Saling bergantung dan berkaitan (*Interdependence and Interrelation*) baik secara keseluruhan ataupun sebagian pemenuhan dari satu hak sering kali bergantung pada hak-hak lainnya;
- d. Kesetaraan dan non diskriminasi (*Equality and Nondiscrimination*). Setiap individu sederajat sebagai umat manusia dan memiliki kebaikan yang intern dalam harkat dan martabat masing-masing. Setiap manusia berhak sepenuhnya atas hak-haknya tanpa ada perbedaan dengan alasan apapun, seperti alasan perbedaan ras, warna kulit, etnis, usia, bahasa, agama dan perbedaan lainnya, kewarganegaraan dan latar belakang sosial, cacat dan kekurangan tingkat kesejahteraan, kelahiran, status sosial lainnya;
- e. Partisipasi dan kontribusi (*Participation and Contribution*). Setiap orang dan seluruh masyarakat berhak untuk berperan aktif sebebannya dan berarti dalam partisipasi dan kontribusi untuk menikmati kehidupan pembangunan baik sipil, politik, ekonomi sosial dan budaya;
- f. Tanggung jawab negara dan penegak hukum (*State responsibility*) adalah negara bertanggung jawab untuk mentaati HAM dalam hal ini mereka harus tunduk pada norma-norma hukum standar yang tercantum dalam instrumen-instrumen HAM, seandainya negara gagal dalam melaksanakan tanggung jawabnya maka pihak-pihak yang dirugikan berhak untuk mengajukan tuntutan secara layak yang sesuai aturan prosedur hukum yang berlaku.

2. Konsep Kesejahteraan Sosial

Pengertian masalah kesejahteraan sosial pada dasarnya tidak berbeda dengan masalah sosial. Pandangan tradisional tentang timbulnya masalah tersebut berpangkal pada sebab-sebab individu sendiri (*Intrinsic*) dan dari luar individu (*Ektrinsik*). Masalah yang semula menggambarkan masalah individu (Kondisi Individu) kemudian menjadi masalah yang menjelaskan kondisi dari sistem dimana masyarakat hidup. Selanjutnya pandangan-pandangan diarahkan pada struktur yang menghalangi kesempatan.

Menurut Ernest Burgess yang menyatakan bahwa teori tentang masalah sosial dalam perkembangan sosiologi dapat dikelompokkan menjadi 5 yaitu:

- a. masalah sosial sebagai patologi organik individual;
- b. masalah sosial sebagai patologi sosial;
- c. masalah sosial sebagai disorganisasi personal dan sosial;
- d. masalah sosial sebagai konflik-konflik nilai;
- e. masalah sosial sebagai proses.

Pada hakikatnya permasalahan kesejahteraan sosial berpangkal pada hambatan-hambatan dalam pemenuhan kebutuhan, yakni dari pengaruh sosial ekonomik serta penggunaan ilmu serta teknologi dalam kehidupan manusia.

Adapun 5 jenis hambatan yang merupakan dasar daripada masalah kesejahteraan sosial yaitu:

- a. ketergantungan ekonomi,
- b. ketidakmampuan menyesuaikan diri,
- c. kesehatan buruk,
- d. kurang atau tidak adanya pengisian waktu senggang dan sarana rekreasi;
- e. kondisi sosial, penyediaan dan pengelolaan pelayanan sosial yang kurang atau tidak baik.

Berkaitan dengan pengertian kesejahteraan sosial dalam konteks Institusional, Arthur Dunham, seorang guru besar "*Community Organization*" dari *School Of Social Work University Of Michigan* menjelaskan bahwa kesejahteraan sosial merupakan salah satu bidang usaha kemanusiaan yang luas dan mencakup jenis-jenis badan organisasi serta bermacam-macam pelayanan.

Arthur Dunham mengemukakan perumusannya sebagai berikut:

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

Kesejahteraan sosial adalah sebuah sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai standar-standar kehidupan dan kesejahteraan yang memuaskan serta hubungan-hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka memperkembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat.

Menurut perserikatan bangsa-bangsa dinyatakan bahwa kesejahteraan sosial adalah "*an organized activity that aims at helping toward a mutual adjustment of individuals and their social environment. This objective is achieved through the use of techniques and methods, which are designed to enable individual, groups and communities to meet their needs and solve their problems of adjustment to a changing patterns of society, and through cooperative action to improve economic and social condition*".

Suatu kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan membantu penyesuaian timbal balik antara individu-individu dalam lingkungan sosial mereka. Tujuan ini dicapai secara seksama melalui teknik-teknik dan metode-metode dengan maksud agar supaya memungkinkan individu-individu, kelompok - kelompok maupun komunitas-komunitas memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan memecahkan masalah-masalah penyesuaian diri mereka terhadap perubahan pola-pola masyarakat serta melalui tindakan keraja sama yang memperbaiki kondisi ekonomi dan sosial.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menyatakan kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial).

Kesejahteraan adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial baik material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesulalaan dan ketentraman lahir batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani rohani dan sosial sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban asasi manusia sesuai dengan Pancasila (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia).

Tujuan utama dari kesejahteraan sosial yakni Sistem Maintenance, Sistem Control, dan Sistem Change.

a. Sistem Maintenance

Leonard Scheneiderman, menyatakan tujuan sistem ini mencakup pemeliharaan dan menjaga kesinambungan atau kelangsungan keberadaan serta tata nilai-nilai sosial, yang dalam hal ini berhubungan dengan :

- 1) pengertian dasar tentang arti dan tujuan kehidupan;
- 2) motivasi untuk mempertahankan kelangsungan hidup individu dan kelompok;
- 3) Norma-norma untuk menampilkan peranan berdasarkan umur dan jenis kelamin;
- 4) norma-norma yang berhubungan dengan produksi dan distribusi barang serta pelayanan;
- 5) norma-norma tentang pemecahan konflik dan sebagainya

Untuk mencapai tujuan ini dapat dilaksanakan dengan kegiatan yang berupa:

- 1) kegiatan-kegiatan untuk mensosialisasikan anggota-anggota masyarakat agar dapat menerima nilai-nilai yang berlaku
- 2) Peningkatan kesadaran untuk memahami sumber-sumber daya dan kesempatan-kesempatan melalui saluran-saluran informasi, nasehat serta bimbingan
- 3) Pemberian kompensasi pada tingkat residual untuk mengisi atau mengimbangi kekurangan yang ada (*sistem defiancies*)

b. Sistem Control

Tujuannya adalah mengadakan control secara efektif terhadap perilaku yang tidak sesuai atau menyimpang dari nilai-nilai sosial yang ada. Untuk mencapai tujuan ini dapat dilaksanakan dengan kegiatan yang berupa :

- 1) Intensifikasi fungsi-fungsi pemeliharaan yang berupa kompensasi, resosialisasi, dan penyadaran terhadap kelompok-kelompok penduduk yang berperilaku menyimpang agar supaya dapat mengembangkan pengawasan diri (*self control*);
- 2) Menggunakan prosedur-prosedur hukum dan peraturan-peraturan untuk meningkatkan pengawasan eksternal dari perilaku yang menyimpang;
- 3) Merupakan kombinasi dari nomor 1 dan nomor 2.

c. Sistem Change

Schneiderman mengutarakan bahwa tujuan system ini adalah mengadakan perubahan ke arah berkembangnya suatu sistem yang lebih efektif bagi anggota masyarakat. Dalam hal ini usaha sistem kesejahteraan sosial merupakan suatu alat (*Instrument*) untuk menghilangkan hambatan-hambatan terhadap terwujudnya:

- 1) Partisipasi dalam pengambilan keputusan (*desicion making*) secara penuh dan lebih adil;
- 2) Distribusi sumber-sumber yang lebih adil dan merata;
- 3) Penggunaan kemungkinan-kemungkinan yang ada dalam struktur sistem secara lebih banyak dan lebih adil.

Beberapa gabungan dari tujuan-tujuan yang telah diuraikan dapat ditemui dalam semua program kesejahteraan sosial bagi Lansia.

Selanjutnya untuk fungsi-fungsi kesejahteraan sosial dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Fungsi penyembuhan dan pemulihan (kuratif/remedial dan rehabilitatif)

Bertujuan untuk meniadakan hambatan-hambatan atau masalah-masalah sosial yang ada. Fungsi pemulihan (rehabilitatif) terutama untuk menanamkan dan menumbuhkan fungsionalitas kembali dalam diri orang maupun anggota masyarakat.

- 2) Fungsi pencegahan (preventif)

Dalam hal ini meliputi langkah-langkah untuk mencegah agar jangan sampai timbul masalah sosial yang baru, juga langkah-langkah untuk memelihara fungsionalitas seseorang maupun masyarakat.

- 3) Fungsi Pengembangan (promotif development)

Fungsi ini menompang usaha-usaha lain agar lebih berkembang meliputi kegiatan-kegiatan yang dapat memperlancar keberhasilan program-program lainnya seperti kependudukan dan keluarga berencana, pendidikan, pertanian dan sebagainya.

3. Konsep Perlindungan Sosial

Pendekatan berbasis hak (*right based approach*) memberi pesan jelas bahwa isu utama yang di hadapi pembangunan sosial, khususnya kebijakan sosial di Indonesia adalah di satu sisi, jumlah penduduk Indonesia yang hidup dalam kemiskinan masih sangat besar, sementara itu, di sisi lainnya, negara belum mampu memberikan perlindungan sosial (*sosial protection*) yang memadai bagi para Lansia.

Perlindungan sosial dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kebijakan dan intervensi publik yang dilakukan untuk merespon beragam resiko, kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial, terutama yang dialami oleh manusia yang hidup dalam kemiskinan. Karakter atau nuansa "publik" dalam definisi ini menunjukkan pada tindakan kolektif, yakni penghipunan dan pengolahan sumber daya berdasarkan prinsip gotong-royong dan kebersamaan, yang dilakukan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah, non-pemerintah, maupun kombinasi dari kedua sektor tersebut.

Ada tujuan utama perlindungan sosial adalah:

- a. mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan;
- b. meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketiaksamaan sosial ekonomi;
- c. memungkinkan kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya.

4. Konsep Pelayanan Publik

Konsep pelayanan publik dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 menyatakan Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik itu sendiri adalah setiap institusi penyelenggaraan negara, korporasi lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Berkaitan dengan pejabat (orang/aparat) pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dalam pelayanan publik, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Negotisme pada Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa Penyelenggaraan Negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hubungan antar Penyelenggaraan Negara harus dilaksanakan dengan menaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hubungan tersebut tetap berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggara negara dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mencegah terjadinya maladministrasi dalam pelayanan publik, maka penyelenggara negara selain berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pejabat/aparat pelaksanaan kekuasaan pemerintah juga berpegang pada asas-asas umum Pemerintahan yang baik. Dalam penyelenggaraan pemerintahan ataupun pelayanan publik, telah terdapat prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (AUPB) disamping landasan peraturan perundang-undangan.

Sistem pemerintahan yang layak (*good governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih, transparan, partisipatif dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan infra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokrasi. Pelayanan

pegawai bagi para menteri seperti halnya yang sama yang ada dalam pemerintahan daerah dan badan-badan swasta. Dalam sistem hukum administrasi Prancis, pelaksanaan fungsi pelayanan publik (*mission de service public*) dilandasi oleh Rollan Principles yang meliputi *continuity, adaptability, equality, dan neutrality*.

a. *Continuity*

Adalah kontinuitas dalam ketentuan hukum tentang pelayanan, mengikuti tindakan yang diperlukan dalam kepentingan publik. Apalagi hal tersebut benar-benar merupakan kepentingan publik, masyarakat diberikan penghargaan bahwa pelayanan publik telah tersedia

b. *Adaptability*

Adaptability mensyaratkan bahwa pejabat pemerintah harus dapat merubah spesifikasi pelayanan sesuai dengan perubahan-perubahan kepentingan publik. dalam perjanjian-perjanjian privat, kesucian kontrak atau persetujuan-persetujuan adalah nilai-nilai yang dominan, dan ini berarti bahwa berubah suatu konstruksi kontrak atau suatu persetujuan pelayanan harus dibuat berdasarkan kesepakatan. Dalam hukum publik, kepentingan publik adalah yang paling utama, sehingga persyaratan-persyaratan tentang hal tersebut dapat dipaksakan pada kontraktor.

c. *Equality of users*

Adalah aspek umum ketatanegaraan mengenai prinsip persamaan dalam pelayanan publik. Dalam hal suatu tindakan dilakukan atas barang-barang yang keseluruhannya adalah barang publik, dan semuanya relawan dengan publik harus meng-akses pada persamaan pelayanan dan diperlakukan secara sama untuk itu.

d. *Neutrality*

Netralitas merefleksikan cara negara liberal yang tidak sekadar mencari untuk menentukan ide kehidupan yang baik bagi warga negara tetapi lebih jauh lagi adalah untuk memfasilitasi pilihan pilihan tentang perbedaan cara hidup.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan:

Penyelenggaraan Pelayanan Publik berasaskan:

- 1) kepentingan umum;
- 2) kepastian hukum;
- 3) kesamaan hak;
- 4) keseimbangan hak dan kewajiban;
- 5) keprofesionalan;
- 6) partisipatif;
- 7) persamaan pelakuan/tidak diskriminatif;
- 8) keterbukaan;
- 9) akuntabilitas;
- 10) fasilitas dan pelakuan khusus bagi kelompok rentan;
- 11) ketepatan waktu; dan
- 12) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan pendekatan fungsionaris dapat diidentifikasi mengenai aparat/pelaksana pelayanan publik, baik dari segi perilaku, kompetensi, maupun jumlah personel. Hal tersebut ditunjukkan agar dalam pelaksanaan tindak pemerintahan tidak terjadi hal-hal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, Administrasi Kepegawaian dan Standar Pelayanan bagi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan hal yang penting.

Administrasi kepegawaian dikembangkan dengan tujuan:

- 1) Penggunaan secara efektif tenaga kerja manusia;
- 2) Tercipta, terpelihara serta dikembangkan hubungan kerja yang memberikan suasana kerja yang menyenangkan individu yang bekerja sama;
- 3) Tercapainya perkembangan yang maksimal bagi masing-masing individu yang bekerjasama tersebut.

Efektif memiliki arti tercapainya sasaran yang diinginkan, yakni masing-masing individu pegawai memiliki kemampuan dalam menyelesaikan tugas-tugasnya serta efisien dalam pelaksanaan tugas itu. Sehingga dapat dikatakan bahwa "efisien" berlangsung setelah "efektivitas" terjadi.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan pada Pasal 21, Standar Pelayanan Publik sekurang-kurangnya meliputi komponen berikut ini:

- a. Dasar Hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, Mekanisme, dan Prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Komponen Pelaksana;
- i. Pengawasan Internet;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksanaan;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan.

Fungsi pokok birokrasi adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat masyarakat dalam mencapai tujuan negara. Untuk melaksanakan fungsi itu, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga fungsi pokok, yakni :

- 1) memberikan pelayanan publik, baik yang bersifat civil service maupun civic service, seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen perlindungan pemeliharaan fasilitas umum, nendidikan kesehatan air bersih dan sebagainya;

- 2) melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha;
- 3) menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur, pembangunan telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya;
- 4) menyediakan perangkat hukum untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum.

5. Konsep Peran Serta Masyarakat

Sistem partisipasi rakyat pada dasarnya adalah sebuah sistem partisipasi dalam penyelenggara pemerintahan. Dalam pemikiran M.C. Burkens yang dituangkan dalam bukunya "Beginselen van de democratische rechtstaat" dinyatakan bahwa keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum demokrasi. Secara lengkap tentang syarat demokrasi adalah :

- a. pada dasarnya orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. badan perwakilan rakyat berpengaruh dalam pengambilan keputusan melalui sarana (*mode*) (hak untuk memutus) dan atau melalui wewenang pengawasan *beslissingsrech*;
- e. asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f. dihormatinya hak-hak minoritas

Berdasar pada pemikiran Burkens, maka keterbukaan adalah sebuah *condition sine quanon* bagi penyelenggaraan pemerintah yang demokratis. Tidak adanya pemerintahan yang terbuka, maka tidak ada pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Ibrahim F.I Shihata (saat menjabat sebagai general counsel dari bank dunia) mengemukakan empat unsur pemerintahan yang dalam proses pembuatan keputusan tidak sewenang- wenang, yaitu:

- a. *Governance by rulr* (pemerintah berdasarkan hukum);
- b. *Accountability* (pertanggungjawaban);
- c. *Transparency* (transparan);
- d. *Participation* (partisipasi).

Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa keterbukaan pemerintah dan partisipasi adalah syarat mutlak terjadinya sistem pemerintahan yang demokrasi. Dan hal itu sudah seharusnya juga menjadi pola dalam penyusunan kebijakan publik dan tindakan pejabat publik di Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan adanya organisasi perangkat daerah yang dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efisien.

6. Konsep Perlindungan Hukum

Pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi "*rechtbescherming van de burgers tegen de overheids*" dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris "*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*".

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia), landasan pijakan kita adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di barat bersumber pada konsep-konsep *rechtsstaat* dan "*the rule of law*". Konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia memberikan isinya dan konsep "*rechtsstaat* dan *the rule of law*" menciptakan sarannya. Dengan demikian pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia akan subur dalam wadah *rechtsstaat* dan *the rule of law*, sebaiknya akan gersang di dalam negara-negara diktator atau totaliter.

Dengan menggunakan konsepsi barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijakan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia) adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan pancasila. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara intrinsik melekat pada Pancasila dan seyogianya memberi warna dan corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

Perlindungan hukum bagi rakyat "*rechtbescherming van de burgers tegen de overheids*" atau "*legal protection of the governed against administrative actions*" inherent pada konsep "*rechtsstaat*" maupun konsep "*the rule of law*". Istilah negara hukum mengingatkan kita kepada konsep "*rechtsstaat*" maupun pada konsep "*the rule of law*". Namun demikian hendaklah tetap disadari bahwa republik yang kita bangun yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 berdiri diatas dasar ideologi dan dasar falsafah negara Pancasila. Oleh karena itu konsep negara hukum harus dikembalikan kepada Pancasila sebagai landasannya, dan dengan sendirinya "perlindungan hukum bagi rakyat" harus digali pendasarannya pada Pancasila karena pengakuannya akan harkat dan martabat manusia secara intrinsik melekat pada Pancasila.

7. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma

Dalam penyusunan peraturan daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia ini berpijak pada prinsip-prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya : "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau dalam UUD 1945" dan ungkapan "the supreme law of the land".

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai "Stufenbau des recht" atau the hierarchy of law" yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori "Stufenbau des

Rechtslehre" atau "the pure theory of law" (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain dari "command of the sovereign", Kehendak dari yang berkuasa.

Menurut teori murni tentang hukum, hukum tidak lain dari sistem hukum positif yang dibuat penguasa. Hukum positif ini dapat berupa peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum (*general norm*) dan kaidah-kaidah yang terjadi karena putusan hakim sebagai kaidah khusus (*individual norm*).

Karena tidak mungkin menempatkan putusan hakim dalam tata urutan, maka pengertian "*Stufenbau de Recht*" adalah tata urutan peraturan perundang-undangan (Kaidah umum). Pemahaman ini lebih diperkuat dengan ajaran Kelsen tentang teori murni tentang hukum yaitu bahwa objek kajian hukum (*legal science*) hanya mengenai isi hukum positif, sedangkan mengenai baik atau buruk suatu kaidah yang mencerminkan satu nilai tertentu, masalah tujuan hukum, dan hal-hal lain yang bersifat filosofis bukan objek teori hukum. Melainkan objek filsafat. Filsafat hukum bukan bagian dari bagian dari teori kajian hukum. Pandangan ini bertalian dengan paham "*legal positivism*". Dan Hans Kelsen tergolong ke dalam kelompok positivist.

Menurut Bagir Manan, ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
- b. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
- c. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya;
- d. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
- e. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Bahwa asas yang digunakan peraturan daerah ini selaras dengan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan –undangan harus mencerminkan asas :
 - a. Pengayoman;
 - b. Kemanusiaan;
 - c. Kebangsaan;
 - d. Kekeluargaan;
 - e. Kenusantaraan;

- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Selanjutnya penormaam terhadap produk daerah kesejahteraan Lansia ini juga selaras dengan asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas pelayanan publik bagi masyarakat.

Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomormor. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, ditambah asas efektifitas dan efisiensi.

Pasal 20

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas :

- a. Asas Kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi;
- i. Asas efektifitas.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Penyelenggaraan Pelayanan Publik berasaskan:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Adapun asas yang termuat dalam Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia adalah sebagai berikut :

Pasal 2

Upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lansia diselenggaraan berasaskan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kekeluargaan, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perikehidupan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas asas-asas yang terkandung dalam muatan materi Peraturan perundang-undangan menjiwai asas-asas Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia sebagaimana tersebut di atas.

8. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan

Meningkatnya jumlah Lansia akan menimbulkan berbagai permasalahan yang kompleks bagi Lansia itu sendiri maupun bagi keluarga dan masyarakat. Secara alami proses menjadi tua mengakibatkan para Lansia mengalami perubahan fisik dan mental, yang mempengaruhi kondisi kesehatan, ekonomi dan sosialnya. Oleh karenanya permasalahan Lansia ini dibagi menjadi 2 yaitu:

- a. permasalahan kesehatan;
- b. permasalahan sosial dan ekonomi.

Permasalahan mengenai kesehatan ini erat kaitannya dengan kondisi kesehatan Lansia yang selama ini belum mendapatkan perhatian sepenuhnya dari Pemerintah Daerah. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut:

Transisi demografi kearah menua akan diikuti oleh transisi epidemiologi ke arah penyakit degeneratif seperti rematik, diabetes, hipertensi, jantung koroner, neoplasma, angka kesakitan penduduk Lansia, sekitar 30 orang diantaranya mengalami sakit. Angka Kesakitan penduduk Lanjut Usia perkotaan 27,20% lebih rendah dibandingkan Lansia pedesaan 32,96%. Hal ini menunjukkan bahwa derajat kesehatan penduduk Lansia di perkotaan relatif lebih baik dibandingkan Lansia di daerah pedesaan. Bila dilihat perkembangannya, derajat kesehatan penduduk Lansia relatif tidak berbeda. Angka kesakitan penduduk Lanjut Usia pada tahun 2005 sebesar 29,98%. Tahun 2007 sebesar 31,11%, dan Tahun 2009 sebesar 30,46%. Pola yang serupa terjadi baik di perkotaan maupun di pedesaan. Kebiasaan berobat serta cara berobat yang dilakukan seseorang, merupakan salah satu faktor yang digunakan untuk mengidentifikasi apakah orang yang bersangkutan telah memiliki perilaku hidup sehat. Berdasarkan Profil penduduk Lansia 2009, ternyata 32,24% Lansia mencari pengobatan di puskesmas, namun masih ada yang mengobati sendiri dengan menggunakan obat modern 60,47% dan obat tradisional 10,87%.

Besarnya populasi dan masalah kesehatan Lansia ini belum diikuti dengan ketersediaan fasilitas pelayanan Lansia (*care service*) yang memadai, baik dalam jumlah maupun dalam mutunya. Menurut Kementerian Kesehatan, sampai saat ini jumlah Puskesmas Santun Lansia dan Rumah Sakit yang menyelenggarakan pelayanan geriatri juga masih terbatas. Pelayanan Geriatri di Rumah Sakit sebagian besar berada di perkotaan, padahal 65,7% para Lansia berada di pedesaan. Dari data Kementerian Sosial, jumlah penduduk Lansia yang terlayani melalui panti, dana dikonsentrasi, Pusat Santunan Keluarga (Pusaka), jaminan sosial, organisasi sosial lainnya sampai 2008 ini berjumlah 74.897 orang atau 3,09% dari total penduduk Lansia terlantar karena keterbatasan fasilitas pelayanan, aksesibilitas penduduk Lanjut Usia kepada pelayanan yang dibutuhkan untuk pemenuhan diri (*self fulfilment*) tidak terlaksana dengan baik.

Selanjutnya permasalahan kedua, yakni mengenai sosial dan ekonomi. Tingkat risiko penduduk Lansia di Indonesia dinilai dari latar belakang pendidikan dan ekonominya. Lansia yang hidup sendiri, kurang aman secara finansial dan kurang punya akses untuk pengobatan bila sakit dan cacat dibandingkan dengan yang mempunyai pasangan. Di sisi lain, tidak terbuka lapangan pekerjaan bagi Lansia, baik di Indonesia maupun sebagian negara sedang berkembang lainnya. Pada negara yang cakupan

tanda yang mewakili jaminan finansial dan kebebasan, demikian juga dengan pekerjaan yang produktif merupakan kunci pemberdayaan warga Lansia.

Hal lain yang sangat menghambat perlindungan terhadap Lansia untuk pencapaian hidup yang aman, berkualitas dan terpenuhi hak asasinya adalah stigma masyarakat terhadap Lansia. Masyarakat masih mempunyai persepsi yang keliru terhadap lanjut usia karena mereka dianggap identik dengan pikun, renta, loyo, tidak produktif, masa lalu, ketinggalan zaman, cerewet dan beban. Dari penelitian tentang citra Lanjut Usia, 70% menunjukkan citra negatif seperti diatas. Akibatnya, perhatian, kepedulian (*care*), penghargaan, dan martabat (*dignity*) dari keluarga, masyarakat dan pemerintah terhadap Lanjut Usia kurang, bahkan mereka sering diterlantarkan atau menjadi korban tindak kekerasan sebesar 10,16% pada perempuan dan laki-laki 8,28%.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sri Gati Setiti terhadap Lansia di lima wilayah di Indonesia, menunjukkan beberapa harapan yang ingin diperoleh Lansia antara lain:

- a. Harapan Lansia terhadap kerabat/keluarganya, pelayanan terhadap Lansia harus dilakukan dengan ikhlas dan wajar, kerabat mau mendengarkan dan menerima keinginan Lansia dan menyikapinya dengan baik, bila terdapat perbedaan maka harus menyikapinya dengan cara yang tidak menyinggung perasaan;
- b. Harapan Lansia terhadap masyarakat, Lansia tetap menjadi bagian dari masyarakat dan dilibatkan dalam setiap kegiatan termasuk memberikan pengalaman serta ilmu yang dimilikinya. Perasaan dihargai menjadi hal yang sangat penting untuk menjaga kondisi psikis seorang Lansia;
- c. Harapan Lansia terhadap pemerintah, agar mengembangkan program ekonomi bagi Lansia produktif, memberi jaminan hidup bagi Lansia tindak produktif yang berasal dari keluarga tidak mampu, jaminan kesehatan bagi Lansia yang murah/gratis, menyediakan fasilitas umum bagi Lansia, membentuk wadah untuk bersosialisasi bagi Lansia misalnya dengan Posyandu Lansia, menyediakan panti-panti yang layak bagi Lansia yang terlantar.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Lansia masih mempunyai harapan yang sangat besar untuk aktualisasi diri.

Secara umum, kebutuhan Lansia dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Kebutuhan Lansia berdasarkan aspek jasmani, rohani/mental dan sosial;
- b. Kebutuhan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan jasmani, rohani/mental dan sosial;
- c. Dalam upaya memenuhi kebutuhan Lanjut Usia ada beberapa yang perlu diperhatikan:
 - 1) Heterogenitas Lanjut Usia;
 - 2) Jenis pelayanan yang dibutuhkan sangat bervariasi;
 - 3) Pelayanan kesejahteraan sosial yang dibutuhkan berkaitan dengan berbagai aspek antara lain: aspek kesehatan, sosial, agama/ spritual dan lain-lain.

Pembangunan telah meningkatkan usia harapan hidup penduduk Indonesia, yang diiringi dengan meningkatnya jumlah dan persentase penduduk Lansia. Berbagai kebijakan dan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah maupun

berbasis masyarakat. Seperti PUSAKA (Pusat Santunan Keluarga), *Day Care Service*, maupun *Day Care Centre*. Dalam hal ini sebagian pelayanan cukup memadai, mulai kebutuhan dasar sampai penguburan. Namun demikian ada bagian yang lain hanya memberikan pelayanan pemakanan dan kerohanian karena kendala dana dan tenaga.

Menurut Sri Gati Satiti dalam penelitiannya mengenai peran kerabat dalam pelayanan Lansia, dinyatakan bahwa pelayanan Lanjut Usia oleh kekerabatan memiliki nilai budaya sebagai berikut:

- a. Lanjut usia sebaiknya dirawat sebagai anaknya /keluarga /kerabat;
- b. Lanjut usia yang tidak memiliki anak, sebaiknya dirawat oleh kerabat (adik kandung/sepupu, keponakan, cucu, dsb);
- c. Bilamana tidak memiliki kerabat sebaiknya dirawat oleh tetangga;
- d. Bila tetangga tidak ada yang merawatnya, alternatif terakhir dirawat di Panti Sosial Lanjut Usia.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan pelayanan yang terbaik yang diberikan oleh Lansia adalah pada keluarga dan kerabatnya. Namun demikian yang menjadi kendala adalah apabila keluarga dan kerabatnya termasuk dalam keluarga yang kurang mampu, maka untuk itu diperlukan adanya jaminan sosial bagi Lansia dan hal ini ada tiga kelompok yang perlu mendapat dukungan pemberdayaan, yakni:

- a. Kelompok pertama, yang sesungguhnya masih cukup kuat secara fisik untuk memberikan kontribusi dan bekerja membangun bangsa menurut pilihan yang bisa meningkatkan kebahagiaan dan kesejahteraannya;
- b. Kelompok kedua, yang tidak lagi mampu untuk mengembangkan diri tetapi masih bisa meneruskan karir lamanya. Kelompok ini tidak lagi ingin belajar untuk mengembangkan karier yang lain dibandingkan dengan pengalamannya di masa lalu. Mereka puas apabila mendapat kesempatan untuk bekerja lebih lama lagi meneruskan pekerjaan atau cita-cita yang sejak lama ditekuninya;
- c. Kelompok ketiga, adalah mereka yang bisa melanjutkan pekerjaan lamanya, tetapi siap untuk mempelajari yang baru. Mereka ini bisa dengan mudah dipindah untuk melanjutkan karier baru untuk masa depan yang masih panjang dan menyenangkan. Kelompok ini bisa siap untuk belajar kembali dan bekerja dalam bidang-bidang yang bisa memberikan kebahagiaan yang lebih besar dibandingkan kebahagiaan masa lalu yang telah dilewatinya. Ketiga kelompok masyarakat dan penduduk Lansia itu merupakan potensi yang masih sangat tinggi di negara berkembang, termasuk di Indonesia. Di negara-negara maju potensi semacam ini sudah lama diberikan kesempatan untuk maju dengan memberikan kepada mereka pilihan yang cocok dengan aspirasi masa tuanya. Biasanya pilihan itu disesuaikan dengan tempat tinggalnya karena penduduk Lansia lebih kurang pas untuk menempuh jarak jauh ketempat pekerjaannya.

Dengan demikian lapisan Lanjut Usia dalam struktur demografi Indonesia menjadi semakin tebal dan sebaliknya. Balita menjadi relatif semakin sedikit. Dengan kata lain timbul regenerasi yang dapat membawa akibat negatif. Proses ini berlangsung beberapa tahap, yakni:

Tahap I Timbul kesenjangan antar-generasi (*generation gap*) karena golongan muda secara dinamis mengikuti kemajuan teknologi canggih sedangkan golongan muda berjalan terus, keadaan semacam ini belum berbahaya.

Tahap II karena lapisan Lanjut Usia semakin tebal dan tingkat kesehatan semakin meningkat, mereka pun masih mampu mengimbangi golongan muda dan tetap menghendaki memegang jabatannya dan tidak mau digeser. Pada saat ini timbul tekanan pada generasi muda (*generation pressure*) yang lebih berbahaya dari keadaan tahap I, tahapan di Indonesia saat ini adalah tahap I dan banyak mulai masuk tahap II dengan timbulnya isu peningkatan usia pensiun (dari 55 tahun menjadi 60 tahun).

Tahap III tahap yang paling berbahaya ditandai dengan timbulnya konflik antar generasi (*generation conflict*). Dalam keadaan ini jumlah para Lanjut Usia semakin banyak merasa semakin kuat dan terus menerus menekan generasi dibawahnya, sedangkan golongan muda terus beraksi dan melawan tekanan itu hingga timbul konflik yang berkepanjangan dan sulit diatasi dengan segera (keadaan seperti ini bisa berbahaya).

Untuk mencegah proses generasi menuju keadaan yang berbahaya, hal tersebut perlu di antisipasi dengan melaksanakan hal yang positif antara lain :

- a. menyelenggarakan program pensiun secara terpadu dan merata;
- b. menciptakan lapangan kerja atau kegiatan bagi lanjut usia yang tidak bertentangan dengan kebutuhan kaum muda, walaupun pada beberapa tahun terakhir ini, pemerintah mengalami berbagai kesulitan di bidang pembangunan ekonomi;
- c. meningkatnya bantuan untuk cacat veteran, korban bencana alam, orang lanjut usia, fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu harus tetap diupayakan untuk dengan mendorong keikutsertaan masyarakat luas.

9. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan

Keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Kesejahteraan Lanjut Usia mengatur mengenai beberapa hal yang baru yang selama ini belum ada pengaturannya sebagai realisasi asas legalitas dan asas demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Adapun ketentuan-ketentuan yang harus tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Implementasi penghormatan dan penghargaan kepada Lansia diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan yang meliputi :
 - 1) Pelayanan keagamaan dan mental spiritual;
 - 2) Pelayanan kesehatan;
 - 3) Pelayanan kesempatan kerja;
 - 4) Pelayanan pendidikan dan pelatihan;
 - 5) Kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum;
 - 6) Kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum;
 - 7) Pelindungan sosial;
 - 8) Bantuan sosial.

Untuk kemudahan pelaksanaan hak tersebut Lansia mendapatkan Kartu Tanda Anggota Lansia berdasarkan identitas Lansia yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial berdasarkan data dari Posyandu Lansia dan/atau Karang Werdha.

- b. Pemerintah daerah, masyarakat dan dunia usaha menyediakan fasilitas penyediaan aksesibilitas yang berbentuk fisik sebagaimana diamaksud

- 1) aksesibilitas pada bangunan umum;
 - 2) aksesibilitas pada jalan umum;
 - 3) aksesibilitas pada angkutan umum;
 - 4) aksesibilitas pada pertamanan dan rekreasi;
 - 5) aksesibilitas pada sarana dan prasarana publik lainnya.
- c. Pelayanan dan bantuan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Lansia yang tidak mampu, diberikan tanpa dipungut biaya.
- d. Pemberian perlindungan sosial Lansia untuk memberikan pelayanan bagi Lansia tidak produktif agar terhindar dari berbagai resiko meliputi berbagai gangguan dan ancaman, baik fisik, mental maupun sosial yang dapat mengakibatkan ketidakmampuan Lansia menjalankan peran sosialnya.
- e. Perlindungan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
- 1) Pendampingan sosial, baik yang dilaksanakan di kediaman Lansia maupun dilembaga konsultasi kesejahteraan Lansia yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat;
 - 2) Penyediaan pusat-pusat konsultasi kesejahteraan bagi Lansia terutama di unit-unit pelayanan sosial baik dikelola pemerintah maupun masyarakat;
 - 3) Pemberian jaminan sosial dalam bentuk santunan langsung diluar panti bagi Lansia yang hidup dan dipelihara ditengah-tengah keluarga atau masyarakat lainnya yang dalam keadaan jompo, sedangkan bagi mereka yang tidak memiliki keluarga dan terlantar di berikan santunan melalui sistem panti;
 - 4) Bantuan pemakaman terhadap Lansia yang meninggal dunia dan tidak diketahui identitasnya dilakukan secara bermartabat adalah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.
- f. Di kelurahan dibentuk lembaga Karang Werdha yang merupakan wadah bagi kegiatan Lansia. Karang Werdha merupakan lembaga sosial kemasyarakatan yang beranggotakan Posyandu Lansia sebagai mitra Pemerintah Kelurahan dalam bentuk memperdayakan Lansia. Pengkoordinasian Karang Werdha dilakukan oleh forum kerjasama Karang Werdha yang merupakan jaringan kerjasama antar Karang Werdha pada tingkat kecamatan. Anggaran untuk menunjang peningkatan kesejahteraan Lansia pada setiap Karang Werdha dibebankan pada APBD.
- g. Ditingkat Rukun Warga dibentuk Posyandu Lansia yang merupakan wadah kegiatan Lansia. Anggaran untuk menunjang peningkatan kesejahteraan Lansia pada setiap Posyandu Lansia dibebankan pada APBD. Anggaran dari APED untuk Posyandu Lansia dikelola oleh Dinas Sosial dan kemudian didelegasikan kepada kecamatan.
- h. Dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lansia di tingkat Daerah, dapat dibentuk Komisi Daerah Lansia dengan keputusan Kepala Daerah.

Berdasarkan hal tersebut, beberapa upaya peningkatan kesejahteraan Lansia di pemerintah Kabupaten Karanganyar telah di design dan diatur legalitas formalnya dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang kesejahteraan Lanjut Usia berdasarkan akar permasalahan yang terjadi mulai dari tingkat bottom sampai keatas. Dengan harapan pemberdayaan Lansia sehat, mandiri dan produktif di Kabupaten Karanganyar dapat terapani sesuai dengan harapan dan keinginan

Hal ini tentunya berimplikasi pada pembebanan anggaran pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) khususnya untuk pengadaan aksesibilitas dan fasilitas khusus bagi Lansia. Untuk itu pemerintah daerah juga membuka ruang terbuka bagi partisipasi publik bagi masyarakat, swasta. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk turut serta, mensupport dan mewujudkan realisasi peningkatan kesejahteraan Lansia di pemerintah Kabupaten Karanganyar. Atas peran aktif pihak masyarakat LSM dan swasta tersebut, pemerintah daerah juga memberikan rewards (penghargaan). Keterpaduan upaya pemerintah daerah dan masyarakat, swasta, dan LSM akan menciptakan harmonisasi dan sinkronisasi langkah dalam mewujudkan Lansia yang sehat, mandiri dan produktif.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) khususnya Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C, Pasal 28H ayat (1) (2) (3), Pasal 28I ayat (2), Pasal 34 ayat (2) dan (3) mengatur mengenai hak-hak warga negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial, yaitu:

Pasal 27 ayat (2): Tiap-tiap warga Negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28C :

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Pasal 28H ayat (1) : Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pasal 28H ayat (2) : Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Pasal 28H ayat (3) : Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Pasal 28I ayat (2) : Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Pasal 34 ayat (2) : Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Pasal 34 ayat (3) : Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberi penegasan bahwa setiap warga negara berhak atas kesejahteraan sosial. Sesuai dengan pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan jaminan konstitusional bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah, maka dalam hal ini pemerintah Negara Republik Indonesia mempunyai kewajiban dalam perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak konstitusional warga Negara Indonesia yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial.

B. UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2009 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL

Dalam rangka menangani permasalahan kesejahteraan sosial secara nasional, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat telah menetapkan

Kesejahteraan Sosial. Hal tersebut telah sesuai dengan yang telah dijamin Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 bahwa negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Dengan berlakunya undang-undang ini maka Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 No. 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3039) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2009 tidak secara spesifik mengatur permasalahan kesejahteraan Lanjut Usia. Namun dari undang-undang ini dapat dilihat bahwa permasalahan kesejahteraan lanjut usia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari permasalahan kesejahteraan sosial.

Pasal 1 angka 1 Undang-undang ini menyatakan bahwa dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan "Kesejahteraan Sosial" adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya" lebih lanjut, undang-undang ini memberi definisi penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam Pasal 1 angka 2 sebagai upaya yang terarah terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, 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.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2009 mengatur bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada:

- a. Perseorangan;
- b. Keluarga ;
- c. Kelompok; dan/atau
- d. Masyarakat.

Menurut pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial tersebut diprioritaskan kepada orang yang memiliki kriteria masalah sosial:

- a. Kemiskinan;
- b. Keterlantar;
- c. Kecacatan;
- d. Keterpencilan;
- e. Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- f. Korban bencana; dan/atau
- g. Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menentukan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi :

- a. Rehabilitasi sosial;
- b. Jaminan sosial;
- c. Pemberdayaan sosial;
- d. Perlindungan sosial.

Dalam Pasal 9 ayat (1) Huruf A undang-undang ini lebih lanjut mengatur 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 ketidak mampuan sosial ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi. Dari Pasal tersebut dapat diketahui bahwa salah satu kelompok yang berhak atas jaminan

sosial sebagai salah satu penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah Lanjut Usia terlantar. Pasal 9 ayat (2) mengatur bahwa jaminan sosial tersebut diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 ini juga diatur aspek-aspek kewenangan kelembagaan dalam kesejahteraan sosial. Dalam undang-undang ini telah dibagi tugas dan kewenangan dari masing-masing tingkat pemerintahan dan pemerintah pusat propinsi hingga kabupaten/kota. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 mengatur bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab :

- a. Pemerintah;
- b. Pemerintah Daerah.

Dalam hal ini menurut Pasal 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menentukan bahwa dalam menyelenggaraan sosial tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota meliputi :

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

Sedangkan Pasal 30 menyatakan bahwa wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi :

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

BAB VI Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 mengatur mengenai sumber daya penyelenggaraan sosial. Pasal 32 menyatakan bahwa sumber daya penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. Sumber daya manusia;
- b. Sarana dan prasarana; serta
- c. Sumber pendanaan.

Pasal 36 ayat (1) mengatur bahwa sumber pendanaan sebagaimana di maksud dalam pasal 32 huruf c meliputi:

- a. Anggaran penapatan 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.

Sesuai pasal 36 ayat (2), maka pengalokasian sumber pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b di laksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. UNDANG UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, di bentuk dengan pertimbangan bahwa sesuai dengan pembukaan UUD NRI Tahun 1945, negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain itu, sesuai dengan ketemuan UUD NRI Tahun 1945, negara bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan. Untuk melaksanakan tanggung jawab negara sebagaimana dimaksud, diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang berpihak pada fakir miskin secara terencana, terarah dan berkelanjutan. Kewajiban negara kewajiban mensejahterakan seluruh warga negaranya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan di lakukan melalui upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus di lakukan oleh negara sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional termasuk untuk mensejahterakan fakir miskin.

Pasal 1 angka 1 undang-undang ini menentukan bahwa fakir miskin adalah 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. Undang-undang ini tidak secara khusus di peruntukkan bagi kesejahteraan kelompok Lanjut Usia. Namun dalam konteks tertentu, yaitu dalam konteks Lanjut Usia tidak produktif dan/atau lanjut usia terlanter, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 ini mempunyai peran yang sangat penting.

D. UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 1999 TENTANG HAK ASASI MANUSIA

Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan hal yang sama seperti UUD NRI Tahun 1945, bahwa "setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak, serta perkembangan pribadinya secara utuh". Namun dalam kenyataannya, tidak semua warga negara bisa menikmati hak haknya tersebut. Kelompok masyarakat yang tergolong rentan terlanggar hak haknya di antaranya adalah mereka yang telah mencapai Lanjut Usia. Mereka yang telah mencapai usia lanjut seringkali terabaikan pemenuhan hak hak dasar dan kebutuhan kebutuhan dasarnya seperti pendidikan dan fasilitas kesehatan. Mereka juga sering menghadapi diskriminasi berdasarkan umur dan kemampuan yang terbatas untuk berektifitas di dunia kerja dan aspek aspek lain dalam hidup.

Sesuai dengan jaminan di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, pemerintah sebagai bagian dari organ politik kekuasaan mempunyai kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Kewajiban tersebut terutama juga berkaitan dengan rentannya posisi para Lanjut Usia dalam menikmati hak-hak dasar dan kebutuhan-kebutuhan dasar mereka. Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa "setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan

"kelompok masyarakat yang rentan" antara lain adalah orang Lanjut Usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Lebih lanjut, Pasal 41 ayat (2) mengatur bahwa setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

E. UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 1998 TENTANG KESEJAHTERAAN LANJUT USIA

Permasalahan kesejahteraan Lanjut Usia lebih mendapat perhatian pemerintah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor. 13 Tahun 1998). Dengan berlakunya undang undang tersebut. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1965 tentang Pemberian Bantuan Penghidupan Orang Jompo (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 1965) sudah tidak berlaku lagi. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 1965 yang masih terbatas pada upaya pemberian bantuan penghidupan kepada Lanjut Usia, menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 para Lanjut Usia yang memiliki pengalaman, keahlian, dan kearifan perlu diberi kesempatan untuk berperan dalam pembangunan. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 menyatakan bahwa upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lanjut Usia diarahkan agar Lanjut Usia tetap dapat diperdayakan 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. Sedangkan menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998, upaya peningkatan kesejahteraan sosial bertujuan untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian, dan kesejahteraan, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Lanjut Usia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun keatas. UU ini mengklasifikasikan Lanjut Usia menjadi Lanjut Usia produktif dan Lanjut Usia non produktif menurut pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Lanjut Usia Produktif adalah Lanjut Usia yang masih mampu melakukan pekerjaan dan atau kegiatan yang dapat menghasilkan barang dan/atau jasa. Sedangkan yang dimaksud dengan Lanjut Usia Tidak Produktif menurut Pasal 1 angka 4 adalah Lanjut Usia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya tergantung pada bantuan orang lain. Sayangnya, Undang-undang ini tidak mengatur mengenai Lanjut Usia terlantar.

Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 menjamin bahwa Lanjut Usia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 menyatakan bahwa sebagai penghormatan dan penghargaan kepada Lanjut Usia diberi hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang meliputi:

- a. Pelayanan keagamaan dan mental spiritual;
- b. Pelayanan kesehatan;
- c. Pelayanan kesempatan kerja;
- d. Pelayanan pendidikan dan pelatihan;
- e. Kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum;
- f. Kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum;
- g. Perlindungan sosial;
- h. Bantuan sosial.

Pelaksanaan hak-hak tersebut diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 21.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 meletakkan beban tanggung jawab kepada pemerintah untuk mengarahkan. Membimbing dan menciptakan suasana yang menunjang bagi terlaksananya upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lanjut Usia. Sedangkan di dalam Pasal 8, ditentukan bahwa selain pemerintah, masyarakat dan keluarga juga ikut bertanggungjawab atas terwujudnya upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lanjut Usia.

Didalam BAB IX, Undang-undang ini mengatur mengenai Ketentuan Pidana Dan Sanksi Administrasi. Berikut adalah ketentuan pidana dan sanksi administrasi menurut Undang-Undang Nomor. 13 Tahun 1998:

Pasal 26

Setiap orang atau badan/atau organisasi atau lembaga yang dengan sengaja tidak melakukan pelayanan dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3), Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), padahal menurut hukum yang berlaku baginya wajib melakukan perbuatan tersebut, diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah)

Pasal 14 ayat (3) mengatur mengenai keringanan biaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi lanjut usia yang tidak mampu. Sedangkan Pasal 19 ayat (2) mengatur mengenai pemberian perlindungan sosial bagi lanjut usia tidak potensial yang dilaksanakan melalui pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial yang diselenggarakan baik di dalam maupun di luar panti. Lebih lanjut, Pasal 19 ayat (3) menentukan bahwa lanjut usia tidak potensial telantar yang meninggal dunia diinjakamkan sesuai dengan agamanya dan menjadi tanggung jawab pemerintah dan atau masyarakat.

Pasal 27

- (1) Setiap orang atau badan/atau organisasi atau lembaga yang dengan sengaja tidak menyediakan aksesibilitas bagi lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (3) dapat dikenai sanksi administrasi berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. pencabutan izin.
- (2) Tata cara pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 17 ayat (3) berkaitan dengan pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan sarana dan prasarana umum. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan aksesibilitas terutama di tempat-tempat umum yang dapat menghambat mobilitas lanjut usia.

Pasal 28

- (1) Setiap orang atau badan/atau organisasi atau lembaga yang telah mendapatkan izin untuk melakukan pelayanan terhadap lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), dan/atau mendapatkan penghargaan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, menyalahgunakan izin dan/atau penghargaan yang diperolehnya dikenai sanksi administrasi berupa :
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Pencabutan penghargaan;

- d. Penghentian pemberian bantuan;
 - e. Pencabutan izin operasional
- (2) Tata cara pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah.

Penghargaan yang dimaksud Pasal 24 adalah penghargaan kepada masyarakat yang berperan dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia. Penghargaan tersebut diberikan oleh Pemerintah.

Pada tahun 2004, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4451) (selanjutnya disebut dengan PP No. 43 Tahun 2004). Lahirnya peraturan pemerintah ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 yang menentukan bahwa pelaksanaan terhadap pelayanan keagamaan dan mental spiritual, pelayanan kesempatan kerja, kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum, dan bantuan sosial diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sesuai dengan yang dinyatakan dalam penjelasan umum PP Nomor 43 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah ini disusun untuk memberikan kejelasan serta menjabarkan hal-hal yang berkenaan dengan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia agar pelaksanaannya memberikan hasil yang optimal sehingga dapat mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan lanjut usia. Pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi : pelayanan keagamaan, dan mental spiritual, pelayanan kesehatan, pelayanan kesempatan kerja, pelayanan pendidikan dan latihan, pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana umum, pemberian kemudahan dan layanan bantuan hukum, pemberian perlindungan sosial, bantuan sosial dan pemberian penghargaan terhadap masyarakat.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998, perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Komisi Nasional Lanjut Usia. Pada tahun 2004 dibentuk Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia (selanjutnya disebut Keppres Nomor 53 Tahun 2004). Menurut Pasal 1 ayat (2) Komisi Nasional Lanjut Usia merupakan wadah koordinasi antara Pemerintah dan masyarakat yang bersifat non struktural dan independen dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Pasal 2 Keppres Nomor 52 Tahun 2004, Komisi Nasional Lanjut Usia berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1), Komisi Nasional Lanjut Usia mempunyai tugas:

- a. Membantu Presiden dalam mengkoordinasikan pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia;
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden dalam penyusunan kebijakan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia.

Lebih lanjut, Pasal 3 ayat (2) mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam dalam ayat (1), Komisi Nasional Lanjut Usia dapat bekerja sama dengan instansi Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional dan pihak-pihak lain yang dipandang perlu.

Bab VII Keppres No. 52 Tahun 2004 mengatur mengenai Komisi Propinsi Lanjut Usia Dan Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia. Pasal 20 menentukan bahwa di Propinsi dan kabupaten/Kota dapat dibentuk Komisi Propinsi Lanjut Usia dan Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia. Komisi Propinsi Lanjut Usia ditetapkan oleh Gubernur. Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia

Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia sebagaimana dimaksud dalam tersebut dilaksanakan dengan memperhatikan pembentukan, organisasi, dan tata kerja Komisi Nasional Lanjut Usia yang diatur dalam Keputusan Presiden ini. Pasal 21 menentukan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Propinsi Lanjut Usia dan Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia berkoordinasi dengan Komisi Nasional Lanjut Usia.

F. UNDANG UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK

Dalam upaya pencapaian keadilan dan kesejahteraan terhadap Lansia tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai tanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik sedasar dengan asas-asas *good governance* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pasal 1 angka 1

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sistem Pemerintahan yang layak (*Good Governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan, partisipatif, dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan infra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis.

Karakteristik *good governance* menurut *United Nations Development Programme* adalah sebagai berikut *Participation; Rule of law; Transparency; Responsiveness; Consensus orientation; Equity; Effectiveness and Efficiency; Accountability; Strategic Vision.*

Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah dalam memberikan pelayanan publik harus sedasar dengari asas-asas pelayanan pulik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. kesamaan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam hal ini untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal terhadap lansia tentunya juga memperhatikan Standar Penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan:

- a. dasar hukum;
- b. persyaratan;
- c. sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. jangka waktu penyelesaian;
- e. biaya/tarif;
- f. produk pelayanan;
- g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. kompetensi pelaksana;
- i. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- j. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan.

G. UNDANG-UNDANG NOMOR 40 TAHUN 2004 TENTANG SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL

Salah satu latar belakang dibentuknya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial adalah karena beberapa program jaminan sosial yang telah dijalankan sebelumnya baru mencakup sebagian kecil masyarakat. Sebagian rakyat belum memperoleh perlindungan yang memadai.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang ini, yang dimaksud dengan jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Undang-undang ini tidak secara khusus diperuntukkan bagi kesejahteraan kelompok lanjut usia. Dalam hal lanjut usia tersebut termasuk dalam kelompok fakir miskin dan orang tidak mampu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor. 40 Tahun 2004, Undang-Undang ini menjamin agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak, terutama jaminan kesehatan.

Pasal 14

1. Pemerintah secara bertahap mendaftarkan penerima bantuan iuran sebagai peserta kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
2. Penerima bantuan iuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah fakir miskin dan orang tidak mampu.

Lebih lanjut, Pasal 17 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor. 40 Tahun 2004 menyatakan bahwa iuran program jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang yang tidak mampu dibayar oleh Pemerintah. Pada tahap pertama, iuran tersebut dibayar oleh Pemerintah untuk program jaminan kesehatan.

Sedangkan bagi kelompok lanjut usia yang tidak tergolong kelompok fakir miskin dan orang yang tidak mampu bisa menjadi peserta jenis program jaminan sosial seperti yang diatur oleh Undang-Undang ini.

Pasal 18 mengatur bahwa jenis program jaminan sosial meliputi :

- a. jaminan kesehatan;
- b. jaminan kecelakaan kerja;
- c. jaminan hari tua;
- d. jaminan pensiun; dan
- e. jaminan kematian

H. UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN

Pengundangan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan didasarkan pada pertimbangan bahwa kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 melalui pembangunan nasional yang berkesinambungan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Perkembangan kesehatan diarahkan untuk mempertinggi derajat kesehatan, yang besar artinya bagi pengembangan dan pembinaan sumber daya manusia Indonesia dan sebagai modal bagi pelaksanaan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 dinyatakan bahwa terdapat perbedaan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 menitikberatkan pada pengobatan (kuratif). Sedangkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 memandang persoalan kesehatan sebagai suatu faktor utama dan investasi berharga yang pelaksanaannya didasarkan pada sebuah paradigma baru yang biasa dikenal dengan paradigma sehat, yakni paradigma kesehatan yang mengutamakan upaya promotif dan preventif tanpa mengabaikan kuratif dan rehabilitatif.

Menurut Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Pasal 1 angka 1, kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas kesehatan". Lebih lanjut, di dalam Pasal 5 diatur bahwa :

Pasal 5

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan.
- (2) Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu dan terjangkau.
- (3) Setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya.

Dalam keadaan darurat, fasilitas kesehatan, baik pemerintah maupun swasta, wajib memberikan pelayanan kesehatan bagi penyelamatan nyawa pasien dan pencegahan kecacatan terlebih dahulu. Selain itu, fasilitas pelayanan kesehatan, baik pemerintah maupun swasta dilarang menolak pasien dan/atau meminta uang muka bila dalam keadaan darurat. Hal tersebut dinyatakan dalam pasal 32.

Di dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 juga terdapat pasal-pasal yang berkaitan khusus dengan kesehatan kelompok lanjut usia, diantaranya adalah :

- ❖ Pasal 93 ayat (1) mengatur bahwa pelayanan kesehatan gigi dan mulut dilakukan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk peningkatan kesehatan gigi, pencegahan penyakit gigi, pengobatan penyakit gigi, dan pemulihan kesehatan gigi oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi dan berkesinambungan. Penjelasan Pasal 93 ayat (1)

menyatakan bahwa lingkup masalah dari kesehatan gigi dan mulut dilihat dari fase tumbuh kembang :

- a. Fase janin;
 - b. Ibu hamil;
 - c. Anak-anak;
 - d. Remaja;
 - e. Dewasa; dan
 - f. Lanjut usia.
- ❖ Pasal 138 ayat (1) menentukan bahwa upaya pemeliharaan kesehatan bagi lanjut usia harus dituiukan untuk menjaga agar tetap hidup sehat dan produktif secara sosial maupun ekonomis sesuai dengan martabat kemanusiaan. Sesuai dengan Pasal 138 ayat (2), Pemerintah wajib menjamin ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan memfasilitasi kelompok lanjut usia untuk dapat tetap hidup mandiri dan produktif secara sosial dan ekonomis.
- ❖ Pasal 142 ayat (1) menyatakan bahwa upaya perbaikan gizi dilakukan pada seluruh siklus kehidupan sejak dalam kandungan sampai dengan lanjut usia. Namun sayangnya Pasal tersebut hanya menentukan prioritas kepada kelompok rawan :
- a. Bayi dan balita;
 - b. Remaja perempuan; dan
 - c. Ibu hamil dan menyusui.

Menurut Pasal 142 ayat (1) tersebut, kelompok lanjut usia tidak termasuk dalam kelompok rawan.

Undang-Undang Nomor. 36 Tahun 2009 juga mengatur bahwa kewenangan dalam upaya pemeliharaan kesehatan bagi lanjut usia dan penyandang cacat sebagaimana di maksud dalam Pasal 138 dan Pasal 139 dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Di dalam Bab XV Undang-Undang Nomor. 36 Tahun 2009 diatur mengenai pembiayaan kesehatan. Pasal 170 menyatakan bahwa pembiayaan kesehatan bertujuan untuk penyediaan pembiayaan kesehatan yang berkesinambungan dengan jumlah yang mencukupi, teralokasi secara adil, dan termanfaatkan secara berhasil guna dan berdaya guna untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan agar meningkatkan derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya. Unsur-unsur pembiayaan kesehatan tersebut terdiri atas sumber pembiayaan, alokasi dan pemanfaatan. Sumber pembiayaan kesehatan berasal dari Pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, swasta dan sumber lain. Pasal 171 mengatur bahwa besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara diluar gaji. Sedangkan besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah diluar gaji. Besaran anggaran kesehatan sebagaimana dimaksud diprioritaskan untuk kepentingan pelayanan publik yang besarnya sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggaran kesehatan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Menurut Pasal 172 ayat (1) alokasi pembiayaan kesehatan tersebut ditujukan untuk pelayanan kesehatan di bidang pelayanan publik, terutama bagi penduduk miskin, kelompok lanjut usia, dan anak terlar.tar.

I. UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2002 TENTANG BANGUNAN GEDUNG

Keseluruhan maksud dan tujuan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dilandasi oleh asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, dan keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya, bagi kepentingan masyarakat yang berperikemanusiaan dan berkeadilan.

Penjelasan Pasal 2 menyatakan bahwa asas keselamatan dipergunakan sebagai landasan agar bangunan gedung memenuhi persyaratan bangunan gedung, yaitu persyaratan kendala teknis untuk menjamin keselamatan pemilik dan pengguna bangunan gedung, serta masyarakat dan lingkungan di sekitarnya, disamping persyaratan yang bersifat administratif.

Beberapa pengaturan dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2002 yang berkaitan dengan kelompok lanjut usia diantaranya adalah sebagai berikut :

- ❖ Pasal 27 ayat (1) mengatur mengenai persyaratan kemudahan bangunan gedung. Persyaratan kemudahan tersebut meliputi kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan gedung, serta kelengkapan sarana dan prasarana dalam pemanfaatan bangunan gedung. Menurut pasal 27 ayat (2) kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan gedung tersebut meliputi tersedianya fasilitas dan aksesibilitas yang mudah, aman dan nyaman termasuk bagi penyandang cacat dan lanjut usia. Penjelasan Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan aksesibilitas pada bangunan gedung meliputi jalan masuk, jalan keluar, hubungan horizontal antar ruang, hubungan vertikal dalam bangunan, gedung dan sarana transportasi vertikal, serta penyediaan akses evakuasi bagi pengguna bangunan gedung, termasuk kemudahan mencari, menemukan dan menggunakan alat pertolongan dalam keadaan darurat bagi penghuni dan terutama bagi penyandang cacat, lanjut usia, dan wanita hamil, terutama untuk bangunan gedung pelayanan umum. Aksesibilitas harus memenuhi fungsi dan persyaratan kinerja, ketentuan tentang jarak, dimensi, pengelompokan, jumlah dan daya tampung, serta ketentuan tentang konstruksinya.

Yang dimaksud dengan :

- Mudah, antara lain kejelasan dalam mencapai ke lokasi, diberi keterangan dan menghindari resiko terjebak;
- Aman, antara lain terpisah dengan jalan keluar untuk kebakaran, kemiringan permukaan lantai, serta tangga dan bordes yang mempunyai pegangan atau pengaman.
- ❖ Pasal 31 ayat (1) menentukan bahwa penyediaan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) merupakan keharusan bagi semua bangunan gedung, kecuali rumah tinggal. Penjelasan Pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa rumah tinggal tunggal, khususnya rumah inti tumbuh dan rumah sederhana sehat, tidak diwajibkan dilengkapi dengan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia. Namun, bangunan gedung fungsi hunian seperti apartemen, flat atau sejenisnya tetap diharuskan menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia. Menurut Pasal 31 ayat (2), fasilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tersebut, termasuk penyediaan fasilitas aksesibilitas dan fasilitas lainnya dalam bangunan gedung dan lingkungannya. Lebih lanjut, Pasal 31 ayat (3) menentukan bahwa ketentuan mengenai penyediaan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia

sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

J. UNDANG UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMRINTAH DAERAH

Konsep *eenheidsstaat* di dalam Pasal 1 *juncto* Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa asal kekuasaan dan kekuasaan tertinggi ada pada negara, yang dalam pelaksanaannya kekuasaan tersebut didesentralisasikan kepada daerah untuk mengelola sebagian urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangganya sendiri, atau dengan kata lain pemerintah daerah merupakan sub sistem dari hierarki pemerintahan negara. Untuk itu dalam pelaksanaan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah harus bersandarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam:

Pasal 10 ayat (3)

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Hal ini untuk menghindari *overlapping* kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, tentunya Pemerintah Daerah perlu juga memperhatikan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah untuk meminimalisir terjadinya *maladministrasi* dalam jalannya roda pemerintahan.

Pasal 2 ayat (1)

Penyelenggaraan roda pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas :

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi;
- i. Asas efektifitas.

Se'anjutnya dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi lanjut usia tentunya Pemerintah Daerah perlu kiranya mengetahui batasan kewenangan dan kewajibannya. Hal ini sebagaimana diatur dalam:

Pasal 22

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan negara kesatuan republik indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;

- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut di atas juga sedasar dengan Penjelasan Umum huruf b Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi selus-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pembahasan pada Bab ini akan memberikan argumentasi perlu tidaknya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, dipandang dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. ketiga landasan tersebut akan menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan pengaturan pada Rancangan Peraturan Daerah.

Menurut S. Wojowasito, bahwa landasan diartikan sebagai alas, atau dapat diartikan sebagai pondasi, dasar, pedoman dan sumber. Landasan adalah dasar untuk berpijak atau tempat dimulainya suatu perbuatan. Dalam bahasa Inggris, landasan disebut dengan istilah *foundation*, yang dalam bahasa Indonesia menjadi *fondasi*. Fondasi merupakan bagian terpenting untuk mengawali sesuatu.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan dimuat pada konsiderans yang diawali dengan kata "Menimbang". Konsiderans memuat singkatan mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsiderans suatu peraturan perundang-undangan memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya, yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis dan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembedaan yang dapat diterima secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesesuaian. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib di junjung tinggi di dalamnya ada nilai kebenaran dan kesesuaian dari berbagai nilainya yang dianggap baik.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengertian benar, baik, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki oleh bangsa yang bersangkutan. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua hal yang ada di bumi Indonesia hendaknya tercermin /bersumber dari Pancasila, karen merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa.

Adapun falsafah hidup bangsa dan negara merupakan suatu landasan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan demikian perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Tujuan utama pendirian negara Indonesia adalah terwujudnya kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Landasan filosofis pada Raperda Kesejahteraan Lanjut Usia adalah sistem pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan yang ada dirasakan kurang memadai baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan

tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Seiring dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan membuat suatu kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Maka landasan sosiologis Raperda Kesejahteraan Lanjut Usia adalah bahwa sistem pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan yang ada dirasakan kurang memadai baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberikan kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek yang akan diatur).

Peraturan perundang-undangan di level Pemerintah Kabupaten harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang meliputi kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, dan materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat. Maka Landasan yuridis dalam Raperda Kesejahteraan Lanjut Usia adalah dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, maka Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas terwujudnya upaya peningkatan kesejahteraan Lanjut Usia.

Selain mengenai kewenangan dan materi muatan dalam penyusunan Peraturan Daerah harus memperhatikan asas-asas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta penjelasannya. Dalam membentuk Peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN
PERATURAN DAERAH TENTANG KESEJAHTERAAN LANJUT USIA

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia adalah seluruh wilayah Kabupaten Karanganyar. Peraturan Daerah ini diarahkan untuk mengatur dan memberikan pengakuan, penghormatan, pemenuhan serta perlindungan hak dan kewajiban lanjut usia.

B. Lingkup Materi

Materi yang akan diatur dalam Raperda tentang Kesejahteraan Lanjut Usia adalah penormaan tentang:

1. Ketentuan Umum;
2. Materi yang akan diatur:
 - a. Hak, Kewajiban dan Tanggung Jawab;
 - b. Kesejahteraan Lansia;
 - c. Peran Serta Masyarakat dan Dunia Usaha;
 - d. Kelembagaan dan Koordinasi.
3. Sanksi Administrasi;
4. Pembiayaan;
5. Ketentuan Penutup.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengaturan tentang Kesejahteraan Lanjut Usia merupakan pemenuhan terselenggaranya persamaan kedudukan dalam hukum, yang antara lain ditandai dengan terciptanya suatu keadaan dimana hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama dihadapan hukum.

B. Saran

Berdasarkan uraian pada Naskah Akademik ini, perlu disusun materi pengaturan yang lengkap terhadap implementasi Kesejahteraan Lanjut Usia dalam suatu Peraturan Daerah yang digunakan sebagai dasar hukum dalam pengaturan dan penegakan Peraturan tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

