

LAPORAN AKHIR
NASKAH AKADEMIK
PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

DALAM RANGKA PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN
KESEJAHTERAAN SOSIAL



SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN GARUT
TAHUN 2023

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan karunia dan rahmat-Nya, kami dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam rangka memberikan pengaturan mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Garut dan bertujuan agar peraturan daerah yang dihasilkan nanti sesuai dengan harapan kehidupan masyarakat serta tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.

Akhir kata, kami harapkan materi Naskah Akademik ini dapat memberikan masukan yang berharga bagi rencana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Garut, ... Maret 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan.....	7
D. Metode Penelitian.....	8
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	11
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	49
C. Kajian Terhadap Kondisi Eksisting/Praktik Empiris tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Garut	62
D. Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	99
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	106
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	121
B. Landasan Sosiologis.....	125
C. Landasan Yuridis	127
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	
A. Sasaran Yang Akan Diwujudkan.....	131
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	134
C. Ruang Lingkup Materi Muatan	135
BAB VI PENUTUP	
A. Simpulan	140

LAPORAN AKHIR

Penyusunan Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

B. Saran.....	142
DAFTAR PUSTAKA	144
LAMPIRAN	147

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar tersebut, untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Otonomi yang diberikan kepada Daerah pada dasarnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 12 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Kesejahteraan Sosial merupakan urusan konkuren yang menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sehingga pemerintah daerah, baik provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk melaksanakannya.

Permasalahan sosial merupakan permasalahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah selaku penyedia hak-hak sosial sekaligus pengemban amanah konstitusi. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah khususnya pemerintah daerah perlu melakukan pengaturan untuk menangani serta menyelenggarakan permasalahan kesejahteraan sosial.

Permasalahan kesejahteraan sosial merupakan permasalahan klasik yang harus dicarikan solusi, bukan hanya tentang penegakkan hukumnya tetapi juga meliputi penanganan atau tindakan preventif untuk mencegah permasalahan yang sama terulang kembali. Pada dasarnya, masalah kesejahteraan sosial timbul karena adanya beberapa faktor diantaranya adalah faktor ekonomi, psikologis, faktor keluarga dan juga faktor sosiologis.

Tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut yang diukur dari jumlah penduduk miskin masih rendah, yang diindikasikan dari masih tingginya jumlah penduduk miskin tahun 2018 yang mencapai 241,31 ribu jiwa atau 9,27 %. Dan jika dibandingkan dengan angka persentase penduduk miskin Jawa Barat, masih berada di atas rata-rata penduduk miskin kabupaten dan kota di Jawa Barat sebesar 7,45%, dan berada pada peringkat ke-18 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat.

Dalam bidang ketenagakerjaan, jumlah pengangguran terbuka usia kerja 15 tahun keatas masih cukup tinggi, pada tahun 2018 mencapai sebanyak 77.440 jiwa atau 7,07%, meningkat 0,57% dari tahun 2015 sebanyak 65.761 jiwa atau 6,5%, dan berada pada peringkat ke-9 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa angkatan kerja yang cukup besar masih belum terserap secara optimal oleh sektor-sektor produksi,

sebagai akibat lapangan pekerjaan yang masih kurang dan tingkat kompetensi angkatan kerja yang masih rendah.

Selain itu, ditinjau dari rasio ketergantungan penduduk masih cukup tinggi mencapai 57,75 % yang berarti dari jumlah 100 orang penduduk usia produktif, harus menanggung sekitar 57 orang penduduk yang tidak produktif yang meliputi 47 orang anak-anak dan 10 orang usia lanjut. Hal tersebut cukup tinggi karena di atas 50%, dan masih berada diatas rata-rata Rasio Ketergantungan Provinsi Jawa Barat sebesar 46,85%.

Memperhatikan perkembangan permasalahan kesejahteraan sosial yang cenderung meningkat, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, maka Pemerintah Kabupaten Garut menetapkan suatu kebijakan untuk melakukan penanganan secara menyeluruh, terpadu dan berkelanjutan. Penetapan kebijakan untuk melakukan penanganan terhadap permasalahan kesejahteraan sosial tidak hanya didasarkan pada pelaksanaan kewajiban dan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, tetapi juga melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 bahwa dalam menyelenggarakan tugas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat bidang kesejahteraan sosial, Pemerintah kabupaten/kota memiliki tanggung jawab yang meliputi:

1. Melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya/bersifat lokal, termasuk tugas pembantuan;
2. Mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah;

3. Bantuan sosial sebagai stilmulan kepada masyarakat yang menyelenggarakan kesejahteraan sosial;
4. Memelihara taman makan pahlawan; dan
5. Melestarikan nilai kepahlawanan, kepentingan dan kesetiakawanan sosial.

Dalam memenuhi tanggungjawab tersebut di atas, berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009, pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang sebagai berikut:

1. Penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial;
2. Koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial di wilayahnya;
3. Pemberian izin dan mengawasi pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai dengan kewenangannya;
4. Pemeliharaan taman makan pahlawan, dan
5. Pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial.

Sesuai dengan tanggungjawab dan kewenangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009, maka Pemerintah Kabupaten Garut dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mencapai kesejahteraan sosial akan membentuk peraturan daerah tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai landasan hukum atau pijakan bagi Pemerintah Kabupaten, khususnya perangkat Kerja Pemerintah Kabupaten Garut untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial. Hal ini sesuai dengan tujuan pemberian otonomi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai upaya untuk

meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara yuridis Pemerintah Kabupaten Garut memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk melakukan penyelenggaraan sosial. Sedangkan secara sosiologis Kabupaten Garut masih mempunyai permasalahan urusan sosial sebagai berikut:

1. Tingginya jumlah penduduk miskin dan angka penyandang masalah Kesejahteraan Sosial;
2. Belum terintegrasinya penanganan penduduk miskin;
3. Tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial belum optimal;
4. Kurangnya kemandirian Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) sebagai mitra pemerintah dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS);
5. Rendahnya aksesibilitas sarana dan prasarana bagi Lansia dan disabilitas;
6. Belum optimalnya penanganan bencana alam dan dampak sosialnya.

Sejak ditetapkannya Kabupaten Garut sebagai daerah otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat, belum terdapat produk hukum daerah Kabupaten Garut yang secara

khusus mengatur mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut mempunyai inisiatif untuk menyusun dan merumuskan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka sebagai syarat dari pada pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, perlu dilakukannya terlebih dahulu penyusunan Naskah Akademik dengan mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah jo. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah tingkat urgensi pengaturan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

- a. Merumuskan permasalahan hukum mengenai urgensi pengaturan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
- b. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
- c. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan yang dituangkan ke dalam substansi atau materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

2. Kegunaan

Adapun kegunaan dari kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yakni memberikan pandangan akademisi dan memberikan batasan normatif untuk dijadikan sebagai pedoman/acuan/referensi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut bersama-sama dengan Pemerintah Kabupaten Garut dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial merupakan suatu penelitian hukum (*legal research*) dengan tipologi penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal. Alasan peneliti menggunakan penelitian hukum normatif, karena untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep yang dapat digunakan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif atau penelitian doktrin-doktrin dan asas-asas hukum.¹ Pendekatan demikian identik dengan mengkonsepkan hukum sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia yang dianggap pantas.² Penelitian Naskah Akademik ini mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum khususnya kaidah-kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan serta ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Penelitian ini juga berusaha untuk menemukan hukum *in concreto* yaitu hukum yang relevan dan sesuai dan akan diterapkan dalam masalah-masalah pokok di dalam penelitian.

Guna memperoleh gambaran normatif mengenai pengaturan penyelenggaraan kesejahteraan sosial, penelitian ini kemudian dilengkapi dengan kajian teoritis yang dipadukan dengan

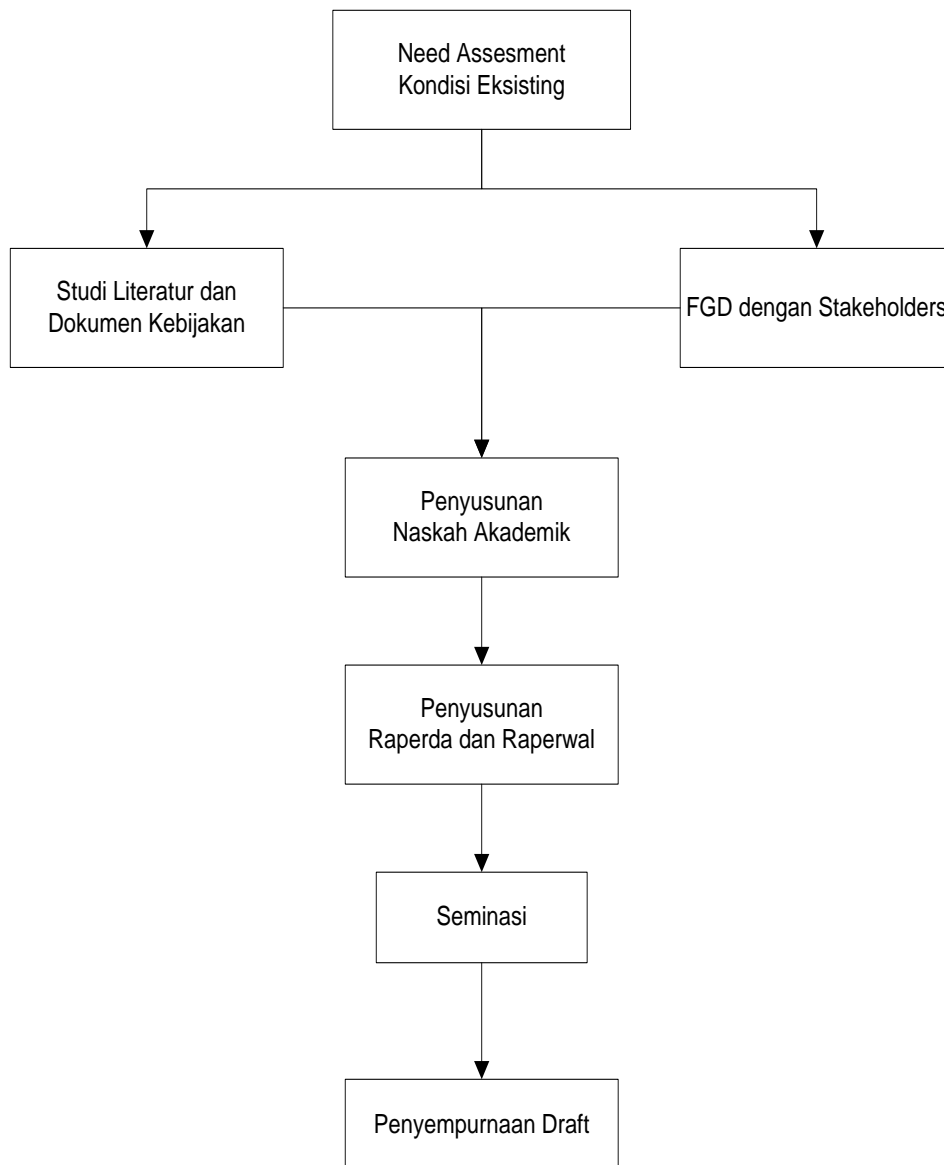
¹ H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.24.

² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo, Jakarta, 2004, hlm.118.

pendekatan analisis berkaitan dengan substansi atau materi muatan yang akan dituangkan ke dalam Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Selain melakukan pengumpulan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan kepustakaan, kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui mekanisme *Focus Group Discussion (FGD)* dengan mengundang para pemangku kepentingan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Garut dan para pihak yang terkait (*stakeholders*) lainnya. FGD itu sendiri diselenggarakan untuk mendengar aspirasi dari berbagai pihak yang terkait (*stakeholders*), sehingga dapat diperoleh gambaran dan informasi obyektif mengenai kondisi eksisting penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut dan rumusan kebijakan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Garut. Data dan informasi yang diperoleh tersebut dari seluruh teknik pengumpulan data, kemudian diolah dan dianalisis melalui metode *delphi* dengan para ahli hukum untuk kepentingan dalam proses penyusunan (*legal drafting*) Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Secara sederhana, rangkaian kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah sebagai berikut:



BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Pengertian Kesejahteraan Sosial

Pengertian kesejahteraan sosial dilihat sebagai disiplin akademis, diartikan bahwa kesejahteraan sosial adalah "studi tentang lembaga, program, personel, dan kebijakan yang berfokus pada pemberian layanan sosial kepada individu, kelompok, dan komunitas".³ Satu dari fungsi disiplin kesejahteraan sosial adalah untuk mendidik dan melatih pekerja sosial. Beberapa perguruan tinggi dan universitas menyebut persiapan profesional mereka program untuk praktik pekerjaan sosial dan yang lain menyebut program mereka kesejahteraan sosial.

Pembangunan kesejahteraan sosial dalam konteks pembangunan jangka panjang pada hakikatnya adalah pembangunan suatu sistem jaminan sosial, yang mampu menjalankan fungsi pencapaian tingkat kesejahteraan masyarakat. Menurut De Guzman, Leonora S (1981) bahwa sehubungan dengan cita-cita pembangunan sosial, sistem yang dimaksud ini berupaya mencapai *tiga esensi* sebagai berikut: *Pertama*; tujuan kesejahteraan bersifat normatif dan mempunyai sejumlah acuan dasar dari konstitusi (*statutory*) hingga berbagai instrumen internasional serta kebijakan pembangunan nasional, yang menjadi arah tujuan kehidupan

³ Charles Zastrow, *Introduction to Social Welfare, Institutions: Social Problems, Services, and Current Issues*, Illinois: The Dorsey Press, 1982.

berbangsa dan bernegara. Pencapaian tingkat kesejahteraan ini dilaksanakan atas dasar prinsip non-diskriminatif, artinya menyeluruh bagi mereka yang membutuhkan, tanpa memandang latar belakang ras, agama, suku bangsa, dan golongan sosial ekonomi, serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia. *Kedua*; pembangunan kesejahteraan berperan dalam pencapaian kondisi integrasi masyarakat dari berbagai golongan dan tingkatan, agar mencapai suatu hubungan yang kondusif terhadap pembangunan nasional di berbagai bidang. Fungsi ini dikenal dengan pemenuhan kesetiakawanan (*mutual support*) yang menjamin keberlanjutan (*sustainability*) kehidupan bermasyarakat. Secara ideal, sistem kesejahteraan sosial adalah membangun kontrak sosial yang dilandasi ikatan sosial dan moral untuk saling bantu membantu. *Ketiga*; pembangunan kesejahteraan mencakup sasaran pengembangan pelayanan sosial, pengembangan sumberdaya kesejahteraan, dan pengembangan peran serta seluruh anggota masyarakat.⁴

Lebih lanjut de Guzman mengemukakan bahwa dikaitkan dengan pembangunan, kesejahteraan sosial mempunyai fungsi untuk; mengembangkan, memfasilitasi, dan mengakselerasi proses pembangunan. Karena itu, di negara-negara sedang berkembang, mengintrodusir satu bentuk baru kesejahteraan sosial yang dinamakan “kesejahteraan sosial pembangunan” (*developmental sosial welfare*). Fungsi kesejahteraan sosial disini adalah untuk menciptakan dan meningkatkan kondisi yang kondusif guna memfasilitasi proses pembangunan. Kesejahteraan sosial pembangunan berlandaskan pada konsep bahwa “manusia merupakan instrumen yang sangat penting

⁴ *Ibid.*

bagi pembangunan”, “manusia merupakan tujuan akhir (*ultimate goal*) dari pembangunan. Karena itu manusia harus mampu berpartisipasi aktif dan memberikan kontribusi dalam proses pembangunan. Untuk itu, manusia harus memiliki pengetahuan, sikap, dan keterampilan, serta diberikan kesempatan yang luas untuk mewujudkannya.⁵

Dalam konteks perubahan sosial, konsep kesejahteraan sosial mengalami 3 (tiga) tahap perkembangan: *Pertama*; kesejahteraan sosial sebagai bentuk kegiatan amal (*charity*) yang dimulai dari *Elizabethan Poor Law* (1601) untuk memberikan pertolongan kepada orang miskin. *Kedua*; kesejahteraan sosial dalam konteks negara sejahtera (*Welfare State*), yaitu suatu bentuk perlindungan pemerintah untuk menjamin standar pelayanan minimum bagi semua warga negara dalam bidang pendapatan, nutrisi, kesehatan, perumahan, dan pendidikan. *Ketiga*; konsep masyarakat sejahtera (*Welfare Society*) yang berlandaskan kepada suatu aspirasi untuk memaksimalisasikan pengembangan setiap individu. Dalam konsep ini, manusia (individu) merupakan konsep sentral. Hakikat dan martabat manusia serta masyarakat merupakan nilai sentral. Kesejahteraan sosial bukan merupakan institusi yang terpisah dari pembangunan, tetapi menjadi tujuan masyarakat.

Sehubungan dengan perubahan konsep kesejahteraan sosial menuju kepada konsep institusional (*developmental*) yang memiliki *first-line function* dalam masyarakat industri, maka

⁵ Leonora S De Guzman, *Facilitating Development. A Handbook for Sosial Worker*, Manila: Ministry of Sosial Services & Development, 1981.

paling tidak terdapat 7 (tujuh) perubahan paradigma konseptual:⁶

- a. dari konsep residual kepada institusional
- b. dari konsep amal (*charity*) kepada hak warga negara
- c. dari konsep spesial kepada universal
- d. dari konsep minimum kepada optimum
- e. dari konsep reformasi individual kepada reformasi sosial
- f. dari konsep pelayanan sukarela kepada konsep pelayanan publik
- g. dari konsep kesejahteraan untuk golongan miskin kepada masyarakat sejahtera.

Di Indonesia, secara konstitusional pembangunan kesejahteraan sosial memiliki landasan yang kuat karena tercantum dalam pembukaan UUD 1945 serta bab khusus mengenai kesejahteraan sosial beserta pasal-pasal yang secara spesifik menyiratkan adanya kewajiban konstitusional dalam penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial. Berbagai produk hukum mulai dari Ketetapan MPR, Undang-undang sampai dengan Peraturan Pemerintah yang menyangkut pembangunan kesejahteraan sosial, juga disusun oleh penyelenggara negara dan pemerintah sebagai perwujudan komitmen bangsa Indonesia terhadap pembangunan kesejahteraan sosial. Meskipun telah banyak kegiatan yang dilakukan, pada tataran realitas, hasil-hasil yang dicapai oleh pembangunan kesejahteraan sosial masih perlu terus ditingkatkan. Hal ini tampak dari berbagai indikator

⁶ John M. Romanyshyn, *Social Welfare, Charity to Justice*, New York: Random House, 1971.

pembangunan sosial, antara lain fenomena kemiskinan dan kualitas hidup maupun sumber daya manusia. Dari segi kemiskinan, keberhasilan upaya menekan jumlah penduduk miskin di Indonesia dari 13,67% (1993) menjadi 11,3% dari total penduduk Indonesia pada tahun 1996 menjadi kurang berarti ketika krisis multidimensi melonjakkan kembali jumlah penduduk miskin menjadi 43% pada tahun 2002. Selain itu, pencapaian kualitas hidup yang diukur dengan *Human Development Index (HDI)* menempatkan bangsa Indonesia pada peringkat 111 dari 175 negara di dunia (UNDP, 2004).

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005–2025, pembangunan kesejahteraan sosial termuat dalam Bab II yaitu “Pembangunan Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama. Pembangunan bidang sosial budaya dan kehidupan beragama yang mencakup bidang-bidang kesehatan dan gizi, pendidikan, kependudukan dan keluarga berencana, perpustakaan nasional, pemuda dan olahraga, agama, kebudayaan, pelayanan kesejahteraan sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, merupakan rangkaian upaya kunci peningkatan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tersebut mengamanatkan bahwa pembangunan bidang sosial budaya dan kehidupan beragama diarahkan pada pencapaian sasaran pokok, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab, serta bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera yang, antara lain, ditunjukkan oleh meningkatnya kualitas sumber daya manusia, termasuk peran

perempuan dalam pembangunan. Pencapaian sasaran pokok tersebut dilakukan melalui pembangunan manusia seutuhnya baik laki-laki maupun perempuan yang meliputi manusia sebagai insan dan sumber daya pembangunan.

Pembangunan manusia sebagai insan menekankan pada manusia yang berharkat, bermartabat, bermoral dan memiliki jati diri serta karakter tangguh baik dalam sikap mental, daya pikir maupun daya ciptanya. Selain itu pembangunan manusia sebagai insan menekankan pada pendidikan yang tinggi, sehat jasmani dan rohani serta bergizi. Adapun pembangunan manusia sebagai sumberdaya pembangunan yaitu sebagai pelaku pembangunan menekankan pada manusia yang memiliki etos kerja produktif, keterampilan, kreatif dan inovatif, disiplin dan profesional, berorientasi pada ilmu pengetahuan dan teknologi serta berwawasan lingkungan dan kemampuan manajemen.

Pembangunan manusia sebagai insan dan sumberdaya pembangunan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, dilakukan pada seluruh siklus hidup manusia yaitu sejak dalam kandungan sampai usia lanjut. Upaya tersebut dilandasi oleh pertimbangan bahwa kualitas manusia yang baik ditentukan oleh pertumbuhan dan perkembangannya sejak dalam kandungan. Di samping itu, pembangunan manusia juga dilaksanakan dengan memperhatikan kebutuhan yang berbeda-beda dari tiap tahap kehidupan manusia, termasuk pelayanan bagi penyandang cacat, anak terlantar dan lanjut usia terlantar, korban bencana alam dan bencana sosial, serta fakir miskin dan komunitas adat terpencil.

Kemampuan bangsa untuk berdaya saing tinggi merupakan kunci bagi tercapainya kemajuan dan kemakmuran bangsa. Daya saing bangsa yang tinggi akan menjadikan Indonesia siap menghadapi tantangan globalisasi dan mampu memanfaatkan peluang yang ada. Untuk memperkuat daya saing bangsa, pembangunan nasional diarahkan untuk mengedepankan pembangunan sumber daya manusia (SDM), baik laki-laki maupun perempuan, yang berkualitas. Perkuatan daya saing bangsa mensyaratkan negara yang aman, damai dan demokratis yang masyarakatnya hidup rukun dan harmonis yang didukung oleh pemerataan pembangunan di segala bidang.

Di samping itu, jumlah dan persebaran penduduk juga harus dijaga agar terjadi keseimbangan dengan daya dukung lingkungan. Selama periode 2004–2009, pemerintah telah menyelenggarakan berbagai pelayanan kesejahteraan sosial, antara lain, berupa: (a) program keluarga harapan (PKH) yaitu bantuan tunai bersyarat bagi rumah tangga sangat miskin (RTSM) yang memenuhi syarat bidang kesehatan (ibu hamil dan anak di bawah lima tahun) dan pendidikan (anak berusia sekolah wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun); (b) bantuan sosial yang ditujukan bagi masyarakat miskin berkebutuhan khusus seperti penyandang cacat, anak terlantar dan lanjut usia terlantar; korban bencana alam dan bencana sosial; (c) rehabilitasi sosial untuk mengembalikan fungsi sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS); dan (d) pemberdayaan sosial bagi fakir miskin dan komunitas adat terpencil (KAT) dalam bentuk pemenuhan kebutuhan dasar, pendampingan sosial, dan pemberdayaan.

2. Pekerjaan Sosial dan Pekerja Sosial

Praktik pekerjaan sosial merupakan bagian tidak terpisahkan dari pembangunan kesejahteraan sosial dalam kerangka pembangunan nasional. Pekerjaan sosial merupakan profesi yang memberikan pertolongan kepada orang-orang yang mengalami kesulitan dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Pekerjaan sosial menurut Charles Zastrow dalam Dwi Heru Sukoco adalah: *“Sosial Work is the professional activity of helping individuals, groups, or communities to enhance or restore their capacity for sosial functioning and to create sociatal conditions favorable to their goals”*. Pekerjaan sosial merupakan kegiatan profesional untuk membantu individu-individu, kelompok-kelompok dan masyarakat guna meningkatkan atau memperbaiki kemampuan mereka dalam berfungsi sosial serta menciptakan kondisi masyarakat yang memungkinkan mereka mencapai tujuan.⁷

Kemudian Max Siporin mendefinisikan pekerjaan sosial sebagai berikut: *“Sosial work is defined as a sosial institutional method of helping people to prevent and resolve their sosial problems, to restore and enhance their sosial functioning”*. Pekerjaan sosial didefinisikan sebagai metoda kelembagaan sosial untuk membantu orang mencegah dan memecahkan masalah-masalah sosial mereka serta, untuk memulihkan dan meningkatkan keberfungsian sosial mereka.⁸

⁷ Charles Zastrow dalam Dwi Heru Sukoco, *Profesi Pekerjaan Sosial dan Proses Pertolongannya*, Bandung: Koperasi Mahasiswa Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung, 1995, hlm.7.

⁸ Max Siporin dalam Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Refika Aditama, 2014, hlm.61.

Menurut Walter A. Friedlander bahwa: “Pekerjaan Sosial adalah pelayanan profesional yang didasarkan pada pengetahuan dan keterampilan ilmiah guna membantu individu, kelompok, maupun masyarakat agar tercapainya kepuasan pribadi dan sosial serta kebebasan”.⁹

Sementara itu, Menurut Asosiasi Nasional Pekerjaan Sosial Amerika Serikat (NASW), Pekerjaan sosial dirumuskan sebagai berikut: “*Social work is the professional activity of helping individuals, groups, or communities to enhance or restore their capacity for social functioning to create societal conditions favorable to their goals. Social work practice consists of the professional application of social work value, principles, and techniques to one or more of the following ends: helping people obtain tangible services; providing counseling and psychotherapy for individual, families, and groups; helping communities or groups provide or improve social and health services; and participating in relevant legislative processes*”.¹⁰

Pekerjaan sosial adalah aktivitas profesional guna membantu individu, kelompok atau masyarakat untuk meningkatkan atau memulihkan kemampuan mereka berfungsi sosial dan untuk menciptakan kondisi sosial yang mendukung tujuan-tujuan ini. Praktik pekerjaan sosial terdiri atas penerapan profesional dari nilai-nilai, prinsip-prinsip dan teknik-teknik pekerjaan sosial pada satu atau lebih dari tujuan-tujuan berikut: membantu orang memperoleh pelayanan-pelayanan nyata; memberikan konseling dan psikoterapi untuk

⁹ Walter A. Friedlander, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Gema Insani Press, 1980.

¹⁰ Asosiasi Nasional Pekerjaan Sosial Amerika Serikat (NASW) dalam Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial...Op.cit*, hlm.60.

individu-individu, keluarga-keluarga dan kelompok-kelompok; membantu komunitas atau kelompok memberikan atau memperbaiki pelayanan-pelayanan sosial dan kesehatan; dan ikut serta dalam proses-proses legislatif yang berkaitan.

Dari beberapa pengertian pekerjaan sosial tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pekerjaan sosial merupakan suatu aktivitas profesional yang melakukan praktik pertolongannya pada berbagai tipe klien baik individu, kelompok, maupun masyarakat. Fokus perhatian pekerjaan sosial adalah keberfungsian sosial, dan menciptakan kondisi-kondisi kemasyarakatan yang menunjang tujuan pertolongan.

Berkaitan dengan tujuan pekerjaan sosial, Charles Zastrow menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) tujuan dari pekerjaan sosial, yaitu: 1) Meningkatkan kesejahteraan manusia dan mengurangi kemiskinan, penindasan, dan bentuk-bentuk ketidakadilan sosial lainnya, 2) Mengusahakan kebijakan, pelayanan, dan sumber-sumber melalui advokasi dan tindakan-tindakan sosial dan politik yang meningkatkan keadilan sosial dan ekonomi, 3) Mengembangkan dan menggunakan penelitian, pengetahuan, dan keterampilan, yang menunjukkan praktik pekerjaan sosial, 4) Mengembangkan dan menetapkan praktik dalam konteks budaya yang bermacam-macam.¹¹

Sementara itu Asosiasi Nasional Pekerjaan Sosial Amerika Serikat (NASW) menyatakan bahwa tujuan profesi pekerjaan sosial adalah: 1) Meningkatkan kemampuan-kemampuan orang untuk memecahkan masalah, mengatasi (*coping*), perkembangan, 2) Menghubungkan orang dengan sistem-sistem

¹¹ Charles Zastrow dalam Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial...Op.cit*, hlm.64.

yang memberikan kepada mereka sumber-sumber, pelayanan-pelayanan, dan kesempatan-kesempatan, 3) Memperbaiki keefektifan dan bekerjanya secara manusiawi dari sistem-sistem yang menyediakan orang dengan sumber-sumber dan pelayanan-pelayanan, 4) Mengembangkan dan memperbaiki kebijakan sosial.¹²

Berkaitan dengan fungsi-fungsi pekerjaan sosial, Allen Pincus dan Minahan menyebutkan bahwa fungsi pekerjaan sosial sebagai berikut: 1) Membantu orang untuk meningkatkan dan menggunakan kemampuan secara efektif untuk melaksanakan tugas kehidupan dan memecahkan masalah, 2) Menciptakan jalur hubungan pendahuluan antara orang dengan sistem sumber, 3) Mempermudah, mengubah, dan menciptakan hubungan antara orang dengan sistem-sistem sumber kemasyarakatan, 4) Mempermudah, mengubah, dan menciptakan hubungan antara orang di lingkungan sistem sumber, 5) Memberikan sumbangan bagi perubahan, perbaikan, dan perkembangan kebijakan dan perundang-undangan sosial, 6) Meratakan sumber-sumber material, dan 7) Bertindak sebagai pelaksana kontrol sosial.¹³

Profesi yang menjalankan pekerjaan sosial adalah Pekerja Sosial. Berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 2019 tentang Pekerja Sosial, disebutkan bahwa: "Pekerja Sosial adalah seseorang yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan nilai praktik pekerjaan sosial serta telah mendapatkan sertifikat kompetensi" (Pasal 1 angka 1). Pengertian tersebut

¹² Asosiasi Nasional Pekerjaan Sosial Amerika Serikat (NASW) dalam Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial...Op.cit*, hlm.66.

¹³ Allen Pincus dan Minahan dalam Lina Favourita, *Modul Praktik Pekerjaan Sosial dengan HIV/AIDS*, Bandung: STKS, 2016, hlm.7.

menunjukkan bahwa Pekerja Sosial merupakan sebuah profesi yang diperoleh seseorang melalui pendidikan formal di perguruan tinggi yang dilandasi oleh ilmu pengetahuan, keterampilan, dan nilai praktik pekerjaan sosial.

Di Indonesia, menurut data dari Pusbangprof Kementerian Sosial (2019), terdapat 35 perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan pekerjaan sosial/kesejahteraan sosial. Data tersebut merupakan indikasi kesadaran kalangan akademik akan tuntutan masyarakat terhadap pekerja sosial. Nomenklatur yang digunakan perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan pekerjaan sosial dan menghasilkan pekerja sosial adalah program studi kesejahteraan sosial atau pekerjaan sosial dengan jenjang S1 dan jenjang Diploma IV. Jenjang inilah yang akan mempersiapkan calon pekerja sosial yang profesional.

3. Perlindungan Sosial

Definisi perlindungan sosial telah cukup banyak dikemukakan oleh berbagai organisasi dan lembaga di dunia. International Labour Organization (ILO) (1984) mendefinisikan perlindungan sosial sebagai sebuah sistem yang disediakan melalui serangkaian kebijakan publik untuk meminimalkan dampak dari guncangan ekonomi dan sosial yang dapat disebabkan oleh hilangnya atau berkurangnya pendapatan sebagai akibat dari, penyakit yang diderita, kehamilan, kecelakaan kerja, pengangguran, disabilitas, usia tua, atau kematian. Sistem perlindungan sosial yang komprehensif diantaranya dapat terdiri dari program jaminan sosial, bantuan sosial, serta mencakup skema-skema bantuan dan jaminan

dana yang didanai oleh pemerintah maupun kontribusi dari pesertanya.

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2012) mendefinisikan perlindungan sosial sebagai serangkaian kebijakan publik dan privat yang bertujuan untuk mencegah, mengurangi, dan menghapuskan kerentanan ekonomi dan sosial terhadap kerugian dan kemiskinan. Menurut UNICEF, setidaknya terdapat dua hal yang perlu dilakukan untuk menciptakan sistem perlindungan sosial yang efektif dan beresinambungan. Koordinasi dengan penyedia investasi perlu dilakukan untuk meningkatkan ketersediaan dan kualitas dari layanan publik yang bersangkutan. Strategi perlindungan sosial juga perlu dirangkai dalam sebuah rangkaian kebijakan sosial dan ekonomi yang lebih luas sehingga dapat mempercepat pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi.

Asian Development Bank (ADB) mendefinisikan perlindungan sosial sebagai sekumpulan kebijakan yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan dan kerentanan melalui usaha perbaikan kapasitas penduduk dalam melindungi diri dari bencana dan hilangnya pendapatan. Menurut ADB, perlindungan sosial setidaknya mencakup lima elemen, yakni asuransi sosial, bantuan sosial, perlindungan komunitas dengan skema mikro dan skema berbasis area, pasar tenaga kerja, serta perlindungan anak (Ortiz, 2001). Konsep perlindungan sosial dari ADB tersebut diperbaharui oleh World Bank, yang menganggap bahwa definisi dari sistem perlindungan sosial sebelumnya masih bersifat tradisional.

Dalam dokumen *Social Protection and Labor Strategy*, World Bank menyebutkan bahwa perlindungan sosial mencakup jaring

pengaman sosial, investasi pada sumber daya manusia, serta upaya-upaya penanggulangan pemisahan sosial. Perlindungan sosial harus mempertimbangkan keadaan yang sebenarnya dan lebih berfokus kepada pencegahan, bukan lagi kepada gejala dan akibat. Perlindungan sosial juga menjadi salah satu instrumen yang sangat penting untuk mewujudkan pemenuhan target dalam *Millenium Development Goals* (MDGs), diantaranya melalui penjaminan akses universal terhadap layanan-layanan pokok untuk ibu hamil, pendidikan, nutrisi, hingga kesehatan lingkungan.

Menurut Scott (2012), konsep perlindungan sosial secara tradisional lebih berfokus kepada program perlindungan jangka pendek, seperti mekanisme perlindungan bagi masyarakat atas dampak guncangan seperti yang diakibatkan oleh bencana alam, pengangguran, hingga kematian. Fokus perlindungan sosial yang terbatas pada mitigasi kemiskinan jangka pendek tersebut kerap dikritik sebagai sistem intervensi kebijakan yang cenderung memakan banyak anggaran serta dapat menjadi disinsentif bagi masyarakat untuk lebih mandiri.

Dengan meningkatnya perhatian dunia untuk mendukung pembangunan yang lebih merata, secara bertahap perlindungan sosial berevolusi menjadi sistem yang lebih berfokus kepada tindakan preventif dan promotif dalam jangka panjang. Pendekatan konsep perlindungan sosial ini berfokus pada penyebab-penyebab kemiskinan dan berusaha untuk mengatasi batasan-batasan sosial, ekonomi, dan politik yang dihadapi oleh penduduk rentan.

Guhan (1994) memandang bahwa perlindungan sosial memiliki komponen yang lebih luas, diantaranya mencakup

komponen perlindungan, pencegahan, serta promosi. Komponen perlindungan terdiri dari berbagai kebijakan yang bertujuan memastikan tingkat kesejahteraan minimal untuk masyarakat yang kesusahan. Komponen pencegahan berisikan berbagai kebijakan yang bertujuan mencegah masyarakat yang tergolong rentan untuk jatuh dibawah standarkesejahteraan yang ditentukan. Komponen promosi mencakup kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi kerentanan setiap individu di masa mendatang. Perlindungan sosial juga dipandang memiliki peran transformatif, dimana perlindungan sosial diharapkan dapat meningkatkan status dan membuka lebih banyak peluang penghidupan bagi kelompok masyarakat yang termarjinalkan.

Perluasan konsep perlindungan sosial hingga kepada peran transformatif salah satunya dikemukakan oleh Sabates-Wheeler dan Devereux (2007). Menurut mereka, perlindungan sosial memiliki empat elemen, yakni penyediaan, tindakan pencegahan, tindakan promotif, serta peran transformatif. Elemen penyediaan mencakup program jejaring pengaman yang tertarget. Elemen tindakan pencegahan mencakup tindakan manajemen risiko sosial untuk rumah tangga yang tergolong rentan. Elemen promotif mencakup seluruh intervensi pemerintah dalam meningkatkan pendapatan dan kapabilitas setiap penduduk. Sedangkan elemen transformatif mencakup tindakan-tindakan yang dapat memperbaiki dan meningkatkan hubungan antar pemangku kepentingan untuk mendukung kelompok masyarakat yang tergolong rentan.

Konsep perlindungan sosial yang luas diantaranya dipicu oleh kekhawatiran dunia akan risiko guncangan sosial ekonomi serta ancaman terhadap penghidupan yang semakin besar.

Perluasan konsep perlindungan sosial juga salah satunya dibahas dalam Pertemuan Puncak Pembangunan Milenium tahun 2010 oleh ILO bersama para kepala negara dan pemerintahan dunia. Perlindungan sosial menjadi sebuah bagian terpadu dari kebijakan sosial yang dirancang untuk menjamin kondisi keamanan pendapatan serta akses dalam layanan sosial untuk semua penduduk. Hal tersebut dapat dilakukan dengan memberikan perhatian khusus kepada kelompok-kelompok masyarakat yang tergolong rentan, serta melindungi dan memberdayakan masyarakat dalam seluruh siklus kehidupan.

Menurut U.K. Department for International Development (1999), terdapat setidaknya tiga jalur untuk mewujudkan konsep pendekatan perlindungan sosial yang seimbang. Pertama, melalui peningkatan keamanan dengan membantu rumah tangga dan komunitas untuk meningkatkan kesinambungan penghidupannya dalam menghadapi guncangan ekonomi, politik, lingkungan, kesehatan, serta bentuk guncangan lainnya. Kedua, melalui peningkatan kesetaraan dengan memperbaiki tingkat penghidupan untuk menjamin keterpenuhan hak-hak dasar seluruh penduduk serta dengan meningkatkan konsumsi masyarakat miskin. Ketiga, melalui peningkatan pertumbuhan dengan menjamin akses setiap rumah tangga untuk menghasilkan tenaga kerja yang produktif, membangun nilai-nilai solidaritas sosial, serta menyediakan lingkungan yang menjamin kemudahan individu dalam beradaptasi.

Sementara itu, Scott (2012) juga menambahkan bahwa tipe program perlindungan sosial yang paling umum mencakup bantuan sosial, jaminan sosial, intervensi pasar tenaga kerja,

dan program berbasis komunitas/informal. Van Ginneken (1999) serta Ferreria dan Robalino (2010) mengklasifikasikan program perlindungan sosial menjadi dua kelompok, yakni program bantuan sosial (*sosial assistance*) dan program jaminan sosial (*sosial insurance*).

Berdasarkan hal tersebut di atas, secara umum perlindungan sosial dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kebijakan dan intervensi publik yang dilakukan untuk merespon beragam risiko dan kerentanan baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial terutama yang dialami oleh mereka yang hidup dalam kemiskinan. Tujuan utama yang diharapkan dengan terlaksananya perlindungan sosial adalah mencegah risiko yang dialami penduduk sehingga terhindar dari kesengsaraan yang berkepanjangan; meningkatkan kemampuan kelompok miskin dan rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan dan kesenjangan sosial-ekonomi; serta, memungkinkan kelompok miskin dan rentan untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya.

4. Pencegahan Disfungsi Sosial

Pencegahan disfungsi sosial melibatkan deteksi dini, pengendalian dan penghapusan kondisi dan situasi yang dapat menghalangi fungsi sosial yang efektif. Dua divisi utama adalah pencegahan masalah di bidang interaksi manusia (individu dan kelompok) dan kedua, pencegahan penyakit sosial.¹⁴ Meskipun ini merupakan fungsi yang sangat penting dari pekerjaan sosial,

¹⁴ Mishra. 2017. Function of social work. <https://socialworkeducationbd.blogspot.com/2017/08/functions-of-social-work.html>

ini diabaikan dalam banyak situasi. Pekerjaan sosial umumnya terkonsentrasi pada fungsi kuratif dan rehabilitatif dan telah mengerjakan model pemecahan masalah. Namun, mengingat skenario sosial yang berubah dengan cepat, menjadi keharusan untuk mengadopsi pendekatan preventif untuk pekerjaan sosial. Profesi harus memastikan bahwa masalah tidak dibuat atau dihilangkan di awal.

Dalam fungsi pencegahan disfungsi sosial, para pekerja sosial memainkan peran penting dalam penyadaran, pengembangan kapasitas dan pengorganisasian masyarakat sehingga mereka sendiri dapat mencegah disfungsi sosial. Dalam konteks masa kini, pekerjaan sosial harus menekankan pada aspek perubahan. Semakin disadari bahwa penyebab utama disfungsi tidak terletak pada manusia tetapi pada sistem di mana mereka beroperasi. Entah masyarakat tidak mendapatkan dan lingkungan atau sumber daya yang dibutuhkan untuk berfungsi sosial dengan baik atau mereka tidak memiliki akses ke sumber daya untuk memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, ada kebutuhan untuk menantang dan mengubah sistem agar masyarakat mendapatkan lingkungan yang mendukung untuk berfungsi. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa fungsi pekerjaan sosial harus bergeser dari pendekatan berorientasi pelayanan status quo menjadi pendekatan pembangunan berorientasi perubahan.

5. Pengembangan Sosial

Penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial modern dan ideal mengarah ke model pengembangan

(*Developmental Model of Sosial Welfare*).¹⁵ Pada konstruksi penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial *Residual-Institutional Dichotomy Model*, *alternative state care* menempati posisi atas, dengan salah satu konsekuensinya adalah terjadi penumpukan “*activities*” dengan segala konsekuensinya (anggaran besar, perlu SDM banyak, sistem pengelolaan yang rumit dan panjang dan lain-lain). Sementara itu, dalam konstruksi *Developmental Model of Sosial Welfare* memiliki unsur (komponen) yang sama, hanya posisi strukturnya yang berbeda. Sementara untuk mengubah, menuju struktur yang ideal, langkah transformasi, adalah sebuah keniscayaan. Sebuah contoh proses perjalanan transformasi ini sebenarnya sudah mulai dilakukan oleh Kementerian Sosial. Penyerahan sebagian anggaran untuk pelayanan sosial ke pihak lain (Pemerintah Daerah ataupun Lembaga Kesejahteraan Sosial) melalui skema Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA) atau penyaluran Bantuan Sosial bagi Penerima Manfaat melalui Himpunan Bank Negara (Himbara) dalam Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT).

Developmental Approach (Pendekatan Pengembangan). Pada pendekatan ini yang mengutamakan pentingnya pemberdayaan, pencegahan dan investasi sosial: (Midgley & Conley, 2010)

- a. Pemberdayaan, preventif dan *sosial investment* (investasi sosial). *Developmental Sosial Work: client strengths*,

¹⁵ Mu'man Nuryana, Nyi R Irmayani, Badrun Susantyo et.al (2019). *Arah Baru Pembangunan Kesejahteraan Sosial Indonesia Tahun 2020-2014*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial. Kementerian Sosial RI: Jakarta.

importance empowerment, provide tangible sosial investments that enhance their capability and facilitate their participation in community life and the productive economy, artinya bahwa kekuatan klien, pentingnya pemberdayaan, menyediakan investasi sosial nyata yang meningkatkan kemampuan mereka dan memfasilitasi partisipasi mereka dalam kehidupan masyarakat dan ekonomi produktif

- b. *Developmentasl sosial work stresses the role of community-based practice interventions*, artinya bahwa pengembangan pekerjaan sosial menekankan peran intervensi praktik berbasis masyarakat
- c. *Poverty/deprivation and despair addressing these challenges is a key element in developmental practice*, artinya bahwa adanya kesenjangan/kekurangan dan keputusasaan/kehilangan harapan untuk mengatasi tantangan-tantangan ini melalui elemen kunci dalam praktik pembangunan
- d. Bagaimana program bantuan sosial yang dilaksanakan Kementerian Sosial saat ini (seperti: PKH, Rastra, KUBE), keunggulan dan kelemahannya. Dan bagaimana program bantuan sosial ini ke depan, apakah terus dilanjutkan seperti saat ini atau perlu dilakukan perbaikan-perbaikan.
- e. Kementerian Sosial saat ini memberikan perhatian lebih besar pada upaya penanganan (kuratif, rehabilitatif). Bagaimana ke depan, apakah model ini masih relevan, atau diperlukan model baru yang berorientasi pada upaya pemberdayaan.
- f. Penanganan permasalahan sosial oleh Kementerian Sosial (mis: kemiskinan, ketelantaran, kecatatan, ketunasusilaan, dan lain-lain) saat ini lebih bersifat residual (lebih fokus

pada penyandang masalah sosial). Upaya pencegahan terjadi dan meluasnya permasalahan sosial masih kurang memperoleh perhatian. Bagaimana model penanganan permasalahan sosial ke depan? g. Partisipasi sebagai kata kunci dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Apakah program Kementerian Sosial telah memberi ruang partisipasi secara luas kepada penerima manfaat program? Bagaimana model pembangunan kesejahteraan sosial ke depan, sehingga memperkuat partisipasi penerima program?.

6. Pemberdayaan Sosial

Definisi pemberdayaan dikemukakan para ahli melalui beragam sudut pandang yang berbeda tetapi memberikan makna yang hampir sama. Pemberdayaan dilaksanakan dengan bertolak dari situasi ketidak-berdayaan yang dialami oleh sekelompok masyarakat baik secara perseorangan, kelompok maupun komunitas. Keadaan perilaku mereka yang berbeda dari 'keumuman' kerap kali dipandang sebagai '*deviant*' (penyimpang), dan karenanya mereka seringkali kurang dihargai dan bahkan dicap sebagai orang yang malas, lemah yang disebabkan oleh dirinya sendiri. Padahal ketidakberdayaan mereka merupakan akibat dari adanya kekurangadilan dan diskriminasi dalam aspek-aspek kehidupan tertentu.¹⁶

Berdasarkan definisi di atas secara teoritis ketidakberdayaan adalah kekurangan atau ketiadaan kekuatan fisik, sosial, ekonomi, baik karena faktor internal (keadaan diri

¹⁶ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, 2014, hlm.212.

dan kepribadiaanya) maupun faktor eksternalnya (lingkungan fisik, sosial, budaya, ekonomi dan politik yang tidak menguntungkan).

Gagasan pemberdayaan bukanlah merupakan ide atau konsep baru. Pemberdayaan muncul sebagai solusi atas fakta ketimpangan struktur kekuasaan (*structural power inequality*) yang berlangsung selama ini, dimana masyarakat “bawah” haus akan kebutuhan untuk mendapatkan kekuasaan dalam mengatur diri mereka sendiri. Konsep Pemberdayaan kemunculannya didasari oleh gagasan yang menempatkan manusia lebih sebagai subjek dari dunianya sendiri. Payne menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah: ¹⁷

“Membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daa dari lingkungannya”.

Berdasarkan pandangan Payne tersebut, terdapat pemahaman bahwa pemberdayaan merupakan proses pertolongan kepada klien agar mempunyai kemampuan untuk pengambilan keputusan dan menentukan tindakan yang terkait dengan diri mereka dan pengurangan efek hambatan pribadi dan sosialnya, melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang mereka miliki.

Pemberdayaan sebagai strategi pembangunan dikemukakan oleh Kartasasmita adalah “upaya untuk

¹⁷ Payne dalam Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial...Op.cit*, hlm.54.

membangun daya dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya”.¹⁸ Pernyataan ini menunjukkan bahwa setiap manusia memiliki potensi yang dapat dikembangkan agar mampu mengolah dan mengembangkan potensi yang dimiliki untuk mencapai kemajuan. Upaya yang harus diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh individu sebagai anggota masyarakat, juga harus diikuti oleh pranata-pranatanya. Demikian pula pembaharuan lembaga-lembaga sosial dan pengintergrasiannya ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat didalamnya.

Pendapat Kartasasmita diperkuat oleh Mc. Whirter, bahwa pemberdayaan merupakan suatu proses dimana orang menjadi sadar akan adanya dinamika kekuatan dalam konteks kehidupannya, sehingga mereka mengembangkan keterampilan dan kapasitas untuk memperoleh beberapa pengendalian yang layak dalam kehidupannya, dan secara aktif mendukung upaya pemberdayaan anggota masyarakat lainnya.¹⁹

Lebih lanjut Ife mengemukakan bahwa pemberdayaan berarti memberikan sumber-sumber, kesempatan-kesempatan, pengetahuan dan keterampilan kepada orang-orang untuk menentukan diri mereka sendiri di masa mendatang dan untuk berpartisipasi dalam mempengaruhi kehidupan masyarakat itu sendiri. Pemberdayaan yang dimaksudkan adalah untuk

¹⁸ Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: CIDES, 1996, hlm.145.

¹⁹ *Ibid.*

membuat masyarakat merasa lebih baik dan memberi motivasi serta percaya diri.²⁰

Adi Isbandi Rukminto mengemukakan bahwa sebaiknya pemberdayaan dilihat sebagai suatu proses yang relatif terus berjalan sepanjang usia manusia yang diperoleh dari pengalaman individu, sedangkan pemberdayaan sebagai program baik yang dilaksanakan pemerintah dan non pemerintah akan berakhir karena waktu program habis atau keterbatasan dukungan dana.²¹

Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu proses untuk meningkatkan kondisi sosial-ekonomi yang dilaksanakan melalui kegiatan kerjasama berbagai pihak untuk merubah masyarakat menjadi komunitas yang sejahtera, maju dan mandiri sebagai sesuatu yang utuh. Dengan pengertian tersebut pemberdayaan mengandung dua elemen yang penting yaitu partisipasi dan kemandirian. Dalam kegiatan pemberdayaan faktor partisipasi sangat memegang peranan penting. Elemen partisipasi sangat menentukan berhasil tidaknya suatu program atau proyek. Namun dalam setiap kegiatan pemberdayaan termasuk kegiatan pembangunan masyarakat (*community development*), partisipasi tidak muncul serta merta begitu saja melainkan harus dibangkitkan oleh pihak lain. Pihak lain tersebutlah yang mengambil prakarsa dan masyarakat diminta atau diberi kesempatan berpartisipasi.²²

²⁰ Jim Ife, *Community Development, Community-Based Alternatives In An Age Of Globalization*. Pearson Education Australia, 2002, hlm.182.

²¹ Adi Isbandi Rukminto, *Intervensi Komunitas & Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002, hlm.171-173.

²² Taliziduhu Ndraha, *Pengembangan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat. Tinggal Landas*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm.101.

Partisipasi diartikan sebagai peran aktif dalam mempengaruhi proses pembangunan serta secara bersama-sama mengambil manfaat dari kegiatan yang dilakukan (United Nations: 1981). Menurut Ramos dalam Yeung dan Mc Gee, partisipasi diartikan pula sebagai penyerahan sebagian peran dalam kegiatan-kegiatan dan tanggung jawab tertentu dari satu pihak pada pihak yang lain.²³ Dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat mengandung makna adanya keterlibatan aktif serta pembagian peran dan tanggung jawab diantara pelaku.

Partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan memerlukan kesadaran warga masyarakat akan minat dan kepentingan yang sama. Strategi yang biasa diterapkan adalah melalui strategi “penyadaran”. Untuk berhasilnya program pembangunan, warga masyarakat dituntut untuk terlibat tidak hanya dalam aspek kognitif dan praktis, tetapi juga ada keterlibatan emosional pada program.²⁴ Menurut Ndraha, ada beberapa tujuan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu:²⁵

- a. Kemampuan masyarakat untuk mengusahakan, memelihara, atau merawat segenap sumber, asset dan sarana yang ada, baik yang berbentuk fisik maupun non fisik.

²³ Ramos dalam Yeung Y.M., dan T.G., Mc Gee. *Community Participation in Delivering Urban Service in Asia*, Ottawa: International Development Research Center, 1986, hlm.97.

²⁴ Adi Isbandi Rukminto, *Intervensi Komunitas....Op.cit*, hlm.295.

²⁵ Taliziduhu Ndraha, *Pengembangan Masyarakat..Op.cit*, hlm.67.

- b. Kemampuan masyarakat untuk bangkit kembali dari keadaan jatuh atau mundur sebagai akibat kekeliruan yang pernah ditempuh.
- c. Kemampuan masyarakat untuk mengembangkan atau meningkatkan sumber, aset atau peralatan yang ada.
- d. Kemampuan masyarakat untuk memberi respon positif terhadap setiap perubahan sosial yang berlangsung.

Selain itu, menurut Bryant and White, partisipasi masyarakat dapat digerakan melalui:²⁶

- a. Proyek pembangunan desa yang dirancang secara sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat.
- b. Organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- c. Peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan.

Kemandirian bukanlah barang jadi atau sesuatu yang ada dengan sendirinya, tetapi merupakan hasil dari proses pemberdayaan yang dilakukan secara terus menerus. Kemandirian (*self-reliance*) menjadi faktor yang sangat penting dalam pembangunan. Konsep ini tidak hanya mencakup pengertian kecukupan diri (*self-sufficiency*) di bidang ekonomi, tetapi juga meliputi faktor manusia secara pribadi, yang didalamnya mengandung unsur penemuan diri (*self-discovery*) berlandaskan kepercayaan diri (*self-confidence*).²⁷

Dalam pemberdayaan, sikap mandiri harus dijadikan tolak ukur keberhasilan, yaitu apakah masyarakat menjadi lebih

²⁶ Bryant and White, *Pembangunan Masyarakat*, Yogyakarta: Liberty, 1982, hlm.218.

²⁷ Ismawan Indra, *Ranjau-ranjau Otonomi daerah*, Jakarta: Pondok Edukasi, 2002, hlm.41.

mandiri atau malah semakin bergantung. Sebagai implikasi dan saling berkaitnya unsur-unsur dalam kemandirian, program-program pemerintah dirancang secara tepat, sesuai dengan kebutuhan, masalah, dan potensi yang dimiliki.

7. Rehabilitasi Sosial

Salah satu fungsi dari Pelayanan Sosial adalah Rehabilitasi Sosial, bahkan istilah pelayanan sering disatukan dengan istilah rehabilitasi sosial, karena rehabilitasi sosial itu sendiri sudah merupakan suatu pelayanan. Namun ada beberapa pelayanan yang bukan merupakan proses refungsionalisasi atau pengembangan potensi individu, seperti pelayanan akomodasi, kesehatan dan terapi khusus. Thomas M & Pierson J (1995) mendefinisikan rehabilitasi sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk memperbaiki kapasitas fisik, mental dan sosial klien secara optimal.

Sementara itu Scott Allan (1958) mengemukakan bahwa: “rehabilitasi adalah suatu proses untuk membantu seseorang menyadari potensi dan kemudian mempersiapkan orang tersebut untuk mencapai potensi yang dimilikinya”. Rehabilitasi juga mempunyai arti memulihkan kapasitas fisik maupun mental seseorang. Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa rehabilitasi sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan klien mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.

Berdasarkan pengertian rehabilitasi sosial di atas, dapat dipahami bahwa yang menjadi sasaran garapan rehabilitasi sosial adalah orang-orang yang mengalami hambatan atau

keterbatasan dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya, sebagai akibat adanya penurunan fungsi atau struktur tubuh atau psikologis, dan atau lingkungan yang menghambat. Donald Briland (Naomi Brill: 1978) mengemukakan 3 (tiga) indikator sehat dalam konteks rehabilitasi, yaitu:

- a. kapasitas Adaptif; kemampuan orang untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya, baik lingkungan fisik maupun sosial, termasuk norma-norma dan nilai-nilai sosial.
- b. kapasitas Fungsional; menyangkut tingkat keberfungsian secara fisik, intelektual, ekspresi emosional, dan keberfungsian sosial.
- c. optimasi Abilitas; kemampuan orang untuk menyadari potensi-potensi yang dimilikinya, serta kemampuan untuk mengembangkan potensi-potensi tersebut secara optimal.

Dalam konteks pelayanan kesejahteraan sosial, tugas yang berkaitan dengan rehabilitasi sosial adalah memperbaiki atau mengembalikan keberfungsian sosial individu penerima manfaat. Konsep keberfungsian sosial pada intinya menunjuk pada kapabilitas individu, keluarga atau masyarakat dalam menjalankan peran-peran sosial di lingkungannya. Konsep ini mengedepankan nilai bahwa individu, keluarga dan masyarakat adalah subyek pembangunan yang memiliki kapabilitas dan potensi yang dapat dikembangkan dalam proses pembangunan, serta memiliki dan/atau dapat menjangkau, memanfaatkan, dan memobilisasi asset dan sumber-sumber yang ada di sekitar dirinya.

Sementara itu Mishra (2017) mengemukakan bahwa: "Pemulihan fungsi sosial yang terganggu adalah fungsi profesi pekerjaan sosial yang tertua dan paling dikenal. Fungsi ini

dibagi lagi menjadi aspek kuratif dan rehabilitatif. Aspek kuratif adalah menghilangkan faktor lingkungan yang menyebabkan rusaknya fungsi sosial individu, kelompok atau komunitas dan peran aspek rehabilitatif untuk mengenali dan membangun kembali pola interaksi dalam masyarakat. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pekerjaan sosial mencoba melakukan intervensi pada titik di mana individu berinteraksi dengan lingkungannya.

Faktor lingkungan yang menghalangi berfungsinya seseorang dapat berupa faktor sosial, ekonomi, politik atau budaya. Fungsi ini menekankan pada pemecahan masalah melalui modifikasi dalam lingkungan psikososial individu dan kelompok dan melalui perubahan sikap penerima layanan. Oleh karena itu, jika seseorang menjadi tidak berfungsi karena salah satu faktor lingkungan yang disebutkan di atas, tugas pertama yang harus dilakukan adalah memulihkan fungsi normal orang tersebut. Tugas kedua adalah menilai kerusakan yang disebabkan oleh disfungsi dan strategi yang dirancang untuk merehabilitasi orang tersebut secara sosial dan membawanya kembali ke arus utama normal.

8. Penanggulangan Kemiskinan

Fenomena kemiskinan merupakan sesuatu yang kompleks, artinya tidak hanya berkaitan dengan dimensi ekonomi semata, tetapi juga dimensi lain seperti pemenuhan kebutuhan dasar manusia misal hak pangan, papan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya. Umumnya kemiskinan lebih sering dikonsepsikan dalam konteks ketidak-cukupan pendapatan dan harta (*lack of income and assets*) untuk memenuhi kebutuhan

dasar seperti pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan (lingkup dimensi ekonomi) dan memenuhi kebutuhan dalam dari aspek sosial, lingkungan, keberdayaan dan tingkat partisipasinya (lingkup dimensi non ekonomi).

Kemiskinan didefinisikan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial. Kemiskinan sebagai suatu kegagalan berfungsinya beberapa kapabilitas dasar atau kekurangan kesempatan untuk mencapai/mendapat kapabilitas dasar. Sementara itu Konferensi Dunia untuk kemiskinan sebagai rendahnya tingkat pendapatan dan sumber daya produktif yang menjamin kehidupan berkesinambungan; kelaparan dan kekurangan gizi; rendahnya tingkat kesehatan; keterbatasan dan kurangnya akses pada pendidikan dan layanan-layanan pokok lainnya; kondisi tak wajar akibat penyakit yang terus meningkat; kehidupan bergelandang dan tempat tinggal yang tidak memadai; lingkungan yang tidak aman, serta diskriminasi dan keterasingan sosial; dan dicirikan juga oleh rendahnya tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan dalam kehidupan sipil, sosial dan budaya.

Upaya penanggulangan kemiskinan menurut Undang Undang Nomor 13 Tahun 2000 tentang ProPenas ditempuh melalui dua strategi utama. *Pertama*, melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara. *Kedua*, membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan kronis dengan memberdayakan dan mencegah terjadinya kemiskinan baru. Strategi tersebut selanjutnya dituangkan dalam tiga program yang langsung diarahkan pada penduduk miskin yaitu: 1) Penyediaan Kebutuhan Pokok; 2)

Pengembangan Sistem Jaminan Sosial; dan 3) Pengembangan Budaya Usaha Masyarakat Miskin.

Kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia yang terbaru tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, yang menyatakan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan meliputi: kebijakan pemenuhan hak-hak dasar dan kebijakan pembangunan wilayah untuk mendukung pemenuhan hak dasar. Sepanjang kebijakan pemerintah belum dapat mengatasi kemiskinan, masyarakat miskin mempunyai strategi sendiri untuk mengatasi kemiskinannya dengan cara: berhutang pada berbagai sumber pinjaman informal, bekerja serabutan, istri dan anak turut bekerja, memanfaatkan sumber daya alam di sekelilingnya, bekerja di luar daerah, dan berhemat melalui mengurangi atau mengganti jenis makanan dan mengatur keuangan.

Pemerintah saat ini memiliki berbagai program penanggulangan kemiskinan yang terintegrasi mulai dari program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan sosial, program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat serta program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan usaha kecil, yang dijalankan oleh berbagai elemen Pemerintah baik pusat maupun daerah.

Untuk meningkatkan efektifitas upaya penanggulangan kemiskinan, Presiden telah mengeluarkan Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, yang bertujuan untuk mempercepat penurunan angka kemiskinan hingga 8 % sampai 10 % pada akhir tahun 2014. Ada empat

strategi dasar yang telah ditetapkan dalam melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan, yaitu:

- a. Menyempurnakan program perlindungan sosial
- b. Peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar
- c. Pemberdayaan masyarakat, dan;
- d. Pembangunan yang inklusif

Terkait dengan strategi tersebut diatas, Pemerintah telah menetapkan instrumen penanggulangan kemiskinan yang dibagi berdasarkan empat klaster, masing-masing:

- a. Klaster I : Program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga
- b. Klaster II : Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat
- c. Klaster III: Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil.

Di Indonesia program-program penanggulangan kemiskinan sudah banyak di laksanakan, seperti pengembangan desa tertinggal, perbaikan kampung. Program penanggulangan kemiskinan di perkotaan lebih mengutamakan pada meningkatkan pendapatan masyarakat dengan kedudukan masyarakat sebagai perilaku utamanya. Kesenjangan dan kemiskinan masih merupakan problem bangsa Indonesia. Angka pengangguran tahun 2009 sekitar 8,1 %, sedangkan angka kemiskinan 14,14 % atau 32,5 juta dari total penduduk Indonesia.

Untuk mengatasi masalah kemiskinan ini berupaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berbagai ikhtisar

penanggulangan kemiskinan di wilayah kabupaten/kota, memiliki tekanan tingkat masalah yang beragam. Masalah-masalah utama yang sering menjanggal adanya kecendrungan untuk menyalahkan si miskin, menempatkan mereka sebagai obyek, programnya di kelola semacam proyek, dan tidak berkelanjutan. Situasi masalah ini menghendaki penyelesaian segera, yaitu dengan mengembangkan perspektif atau pendekatan baru dalam memahami kemiskinan dan melibatkan mereka yang dikategorikan miskin dalam formulasi strategi penanggulangan kemiskinan.

Javlec memiliki tekad untuk mendukung agenda nasional tersebut, inisiatifnya dengan mengembangkan tiga fokus program berikut:

- a. Peningkatan efektivitas strategi penanggulangan kemiskinan

Fokus program ini bertujuan untuk mewujudkan adanya strategi penanggulangan kemiskinan yang tepat sasaran yang berpihak pada komunitas miskin.

- b. Sistem penganggaran daerah yang berpihak pada masyarakat miskin

Fokus program ini bertujuan untuk adanya sistem perencanaan dan penganggaran program penanggulangan kemiskinan yang efektif, efisien, dan berpihak pada komunitas miskin.

- c. Monitoring dan evaluasi program penanggulangan kemiskinan

Fokus program ini bertujuan untuk memastikan efektifitas program penanggulangan kemiskinan.

Kemiskinan bukan suatu yang berdiri sendiri, sebab ia merupakan akibat dari ketidak tercapainya pembangunan yang berlangsung. Strategi penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah dengan cara membantu masyarakat pemerintah melakukan program yaitu: inpres desa tertinggal atau IDT, pemberian kredit untuk para petani dan pengusaha kecil berupa kredit usaha atau KUK, kredit kerja permanen, [KMKP], program kawasan terpadu (PKT), program orangtua asuh (GN-OTA), raskin, bantuan langsung tunai (BLT), serta program-program lainnya.

Langkah mengatasi masalah kemiskinan yang lebih mendasar saat ini yaitu:

a. Menciptakan lapangan kerja

Menciptakan lapangan kerja adalah untuk banyak menyerap tenaga kerja, sehingga mengurangi pengangguran karena pengangguran adalah salah satu penyebab kemiskinan di Indonesia.

b. Memberikan subsidi pada kebutuhan pokok manusia

Sehingga setiap masyarakat bisa menikmati makanan yang berkualitas hal ini berdampak pada meningkatnya angka kesehatan masyarakat.

c. Menghapuskan korupsi

Korupsi adalah salah satu penyebab layanan masyarakat berjalan tidak sebagaimana mestinya, hal ini kemudian menjadikan masyarakat tidak bisa menikmati hak mereka sebagai warga negara sebagai mana mestinya.

d. Menggalakkan program zakat di Indonesia

Islam adalah agama mayoritas dan di dalam islam diajarkan zakat diperkenalkan sebagai media untuk menumbuhkan pemerataan kesejahteraan di antara masyarakat dan mengurangi kesenjangan kaya-miskin.

- e. Menjaga kestabilan harga bahan kebutuhan pokok

Fokus pada program ini bertujuan menjamin daya beli masyarakat miskin/keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pokok terutama beras dan kebutuhan pokok utama selain beras.

- f. Meningkatkan akses masyarakat miskin pada pelayanan dasar, kebutuhan pendidikan, kesehatan.

Fokus program ini bertujuan untuk meningkatkan akses penduduk miskin memenuhi dan prasarana dasar.

- g. menyempurnakan dan memperluas cakupan program pembangunan berbasis masyarakat.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan energi dan optimalisasi pemberdayaan masyarakat di kawasan pedesaan dan perkotaan serta memperkuat penyediaan dukungan perkembangan berusaha bagi penduduk miskin.

9. Peran dan Tanggung Jawab Keluarga, Masyarakat dan Dunia Usaha dalam Kesejahteraan Sosial

Keluarga merupakan unit terkecil dalam masyarakat yang memiliki fungsi penting dan utama dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial dalam lingkungan keluarga. Menurut Coleman dan Ressay, keluarga merupakan institusi sosial yang ada di setiap kultur dan didefinisikan sebagai sekelompok orang yang dihubungkan oleh perkawinan, keturunan atau adopsi

yang hidup bersama didalam suatu rumah tangga. Keluarga sebagai suatu sistem di mana perubahan relasi yang terjadi di dalamnya merupakan respon terhadap kebutuhan untuk berubah dari anggotanya dan di dalam merespon terhadap perubahan relasi keluarga dengan masyarakat yang lebih luas.²⁸

Sebagai suatu sistem, keluarga mencoba memelihara keseimbangan di dalam relasinya. Pemahaman terhadap perkembangan di dalam keluarga berhubungan dengan apakah anggota keluarga memiliki kekuatan untuk membuat keputusan, seberapa besar perbedaan individu yang dimiliki, seberapa besar kebebasan dan pengawasan dimiliki setiap anggota kelompok serta pemahaman terhadap peraturan yang tidak tertulis yang berlaku dalam keluarga.

Mungkin saja anggota keluarga tidak menyadari akan aturan yang berlaku dalam keluarganya, akan tetapi mereka biasanya memiliki kemampuan untuk melihat prinsip dan norma yang diikuti oleh sistem keluarga.

Menurut teori pertukaran sosial, manusia adalah mahluk rasional. Sebagai mahluk rasional, setiap perilaku manusia mempunyai tujuan. Demikian pula perilaku manusia dalam keluarga atau rumahtangga. Setiap rumahtangga memiliki tujuan. Tujuan rumahtangga menurut pandangan ekonomi adalah untuk memperoleh kepuasan (*satisfaction or utility*). Kesejahteraan (*well-being*) sering digunakan untuk menjelaskan tujuan rumahtangga terutama oleh para sosiolog dan para ekonom rumahtangga. Perbedaan yang paling penting menurut ahli ekonomi adalah bahwa meskipun peningkatan pendapatan

²⁸ Coleman dan Ressay dalam Charles Zastrow, *Introduction to Social Welfare, Institutions: Social Problems, Services, and Current Issues*, Illinois: The Dorsey Press, 1982.

dan akumulasi kekayaan merupakan alat untuk meningkatkan kepuasan, kesejahteraan atau utilitas, memaksimalkan kekayaan atau pendapatan saja tidak cukup untuk memaksimalkan kepuasan atau kesejahteraan. Sebab, kesejahteraan atau kepuasan selain bersifat material, juga terdiri dari cinta atau kasih sayang, tertawa, kesehatan, dan pengasuhan, yang kontribusinya sangat penting dalam rumahtangga.²⁹ Jadi konsep kepuasan atau kesejahteraan keluarga itu tidak hanya bersifat materialistis.

Keluarga memiliki dua karakteristik, yaitu: 1) merupakan unit terkecil dalam masyarakat yang memiliki sumberdaya yang akan digunakan untuk mencapai kesejahteraan, sumberdaya ini harus dibagikan ke semua anggota, dan 2) harus memiliki alternatif cara memperbaiki atau meningkatkan kesejahteraan, ini yang disebut pilihan. Tanpa sumberdaya, kelangsungan hidup keluarga tidak akan dapat bertahan terus dan akan mengalami kehancuran. Akibatnya, anggotanya akan mencari keluarga lain yang memiliki sumberdaya. Bila sumberdaya tidak dibagi ke semua anggota keluarga, maka mereka yang mendapatkan sedikit akan mati atau meninggalkan keluarga dan mencari keluarga atau rumahtangga lain yang membagi sumberdayanya dengan adil. Bila tidak ada pilihan, maka keluarga tersebut tidak dapat mencapai kesejahteraannya sendiri.

Masyarakat merupakan tempat dimana keluarga mempertahankan hidup, tumbuh dengan cepat atau bahkan mengalami perpecahan atau masalah. Pandangan ekosistem pada masyarakat menyentuh berbagai aspek yang memberikan

²⁹ Bryant and White, *Pembangunan...Op.cit*, hlm.1-2.

pengaruh penting bagi keluarga. Komunitas memberikan keleluasaan bagi anggota-anggotanya untuk memenuhi kebutuhannya. Kebutuhan-kebutuhan ini membuat keluarga harus memfokuskan kerjanya pada sistem keluarga dan lingkungan sosialnya. Penekanannya diarahkan pada analisis holistik dan integratif atas pola-pola jaringan kerja pelayanan sosial yang dimaksudkan untuk menanggulangi perpecahan yang ditemukan dalam sistem pelayanan masyarakat.

Bagi kebanyakan orang, masyarakat memiliki konotasi sebagai tempat yang menyediakan kehangatan sosial, nilai-nilai umum dan ketahanan ekonomi serta keamanan personal. Mungkin saja banyak keluarga yang mengalami perkembangan kearah perbaikan, akan tetapi sering pula didapati bahwa masyarakat merupakan tempat dimana resiko-resiko sosial dan fisik akan mengancam kesejahteraan keluarga. Sebagai contoh, khususnya orang-orang miskin yang hidup di kota maupun pedesaan, lingkungan sosial mereka bukan merupakan tempat yang sehat untuk keluarga. Keluarga-keluarga memiliki kesenjangan keterampilan dan sumber-sumber yang dibutuhkan untuk mempertahankan hidup atau memiliki kesenjangan keterampilan untuk melakukan negosiasi dengan masyarakat. Baik maupun buruk, ketetanggaan dalam masyarakat merupakan tempat dimana keluarga tinggal dan semuanya akan mempengaruhi kelangsungan kehidupan keluarga.

Dunia Usaha yang terdiri atas Usaha Mikro, Usaha Kecil, Usaha Menengah, dan Usaha Besar yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia, bertujuan menumbuhkan dan mengembangkan usahanya dalam rangka membangun perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi yang

berkeadilan. Melalui Dunia Usaha, proses penumbuhan kemandirian, kebersamaan, dan kewirausahaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah untuk berkarya dengan prakarsa sendiri. Masyarakat dan Dunia Usaha mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial, meliputi upaya: promosi; pencegahan; penanganan; dan/atau rehabilitasi. Tanggung jawab tersebut juga sekaligus sebagai bentuk partisipasi yang dapat dilaksanakan dalam bentuk: 1) kampanye; 2) pendidikan dan pelatihan, 3) sosialisasi, 4) pelayanan langsung, 5) advokasi kebijakan; dan 6) pendampingan dalam penanganan kasus baik pendampingan medis maupun dukungan sosial. Masyarakat dan badan usaha dapat membentuk unit layanan kesejahteraan sosial yang bersifat *non profit* dan/atau *profit*, mengajukan usulan terkait perumusan kebijakan yang berkaitan dengan upaya pelaksanaan kesejahteraan sosial.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan khususnya produk hukum daerah, perlu diperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas peraturan perundang-undangan atau asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penuangan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan yang diinginkan dengan

metode yang tepat, dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.³⁰

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.³¹ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.³²

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat erat hubungannya dengan asas-asas umum pemerintahan negara kesatuan RI berdasarkan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, dan berkaitan dengan ilmu perundang-undangan dalam arti sempit yang merupakan suatu ilmu yang bersifat normatif, yaitu yang berhubungan dengan pembentukan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan”.³³ Adapun aspek-aspek yang terkait di dalam asas-asas pembentukan perundangan antara lain: norma yang terdapat dalam perundang-undangan; kegiatan pembentukan serta ilmu-ilmu yang menunjangnya; serta pendapat

³⁰ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na`a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2012, hlm. 81.

³¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 252.

³² A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 313., dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 252

³³ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 97.

para ahli mengenai asas-asas yang diperlukan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang valid dan efektif.³⁴

I.C. van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), ke dalam asas-asas yang formal dan yang material, yakni sebagai berikut:³⁵

“Asas-asas yang formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. asas konsesus (*het beginsel van consensus*).

“Asas-asas yang material meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematik*);
2. asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
4. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)”.

Pembagian mengenai asas formal dan asas yang material, sebagaimana dikemukakan oleh I.C. Vlies, A. Hamid S. Attamimi tersebut di atas cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai berikut: ³⁶

³⁴ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2003, hlm. 123.

³⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 330., dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 253-254.

³⁶ *Ibid.*

- a. Asas-asas Formal dengan perincian:
 - 1) asas tujuan yang jelas;
 - 2) asas perlunya pengaturan;
 - 3) asas organ/lembaga yang tepat;
 - 4) asas materi muatan yang tepat;
 - 5) asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - 6) asas dapatnya dikenali.
- b. Asas-asas Material dengan perincian:
 - 1) asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - 2) asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - 3) asas sesuai dengan Prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum; dan
 - 4) asas sesuai dengan Prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.

Di lain pihak A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip pula oleh Maria Farida Indrati Soeprapto mengemukakan pendapatnya bahwa:³⁷

- “Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut:
- a. Cita Hukum Indonesia;
 - b. Asas Negara berdasar atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi;
 - c. Asas-asas lainnya”.

Lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip pula oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, berpendapat bahwa:³⁸

- “Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:
- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”);
 - b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
 - c. Asas-asas negara dan pemerintahan, yaitu:

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, hlm. 255.

1. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam ketentuan hukum (*der primat des rechts*);
2. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan”.

Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, mengemukakan 6 (enam) asas perundang-undangan, yakni sebagai berikut:³⁹

1. Undang-Undang tidak berlaku surut;
2. Undang-Undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-Undang sebagai sarana untuk memaksimalkan mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat ataupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Amiroedin Syarif, mengemukakan 5 (lima) asas perundang-undangan, yang senada dengan yang dikemukakan oleh Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto tersebut di atas, yakni sebagai berikut:⁴⁰

1. Asas tingkatan hierarki;
2. Undang-Undang tak dapat diganggu gugat;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*);
4. Undang-Undang tidak berlaku surut;

³⁹ Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 15-19.

⁴⁰ Amiroedin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 78-84.

5. Undang-Undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*Lex Posteriori Derogat Lex Priori*).

Di lain pihak, A. Hamid S. Attamimi mengemukakan 8 (delapan) asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut yakni sebagai berikut:⁴¹

“Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, meliputi juga:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas perlunya pengaturan;
3. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas dapatnya dikenali;
6. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. Asas kepastian hukum;
8. Asas pelaksanaan sesuai dengan keadaan individual”.

Seiring dengan telah diterbitkannya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya berada diluar konteks peraturan perundang-undangan sebagai doktrin, kini asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh para ahli tersebut menjelma sebagai kaidah hukum tertulis yang dijadikan sebagai pedoman bagi legislatif maupun eksekutif dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Dalam ketentuan Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menyatakan sebagai berikut:

⁴¹ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 344-345, dalam Maria Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 256.

- “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:
- a. Kejelasan Tujuan. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
 - b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat. Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
 - c. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan. Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
 - d. Dapat Dilaksanakan. Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
 - e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan. Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - f. Kejelasan Rumusan. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. Keterbukaan. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Selanjutnya mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa: “Materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan dapat ditentukan atau tidak bergantung pada dua hal: *Pertama*, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dan latar belakang sejarah suatu negara; dan *Kedua*, sistem pembagian kekuasaan negara yang dianut suatu negara”.⁴²

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan yang harus terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan Penjelasan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. Pengayoman. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
 - b. Kemanusiaan. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
 - c. Kebangsaan. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan

⁴² A. Hamid s. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 206., dalam Maria Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 257.

- peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 - e. Kenusantaraan. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - f. Bhinneka Tunggal Ika. Yang dimaksud dengan “asas Bhinneka Tunggal Ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - g. Keadilan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
 - h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
 - i. Ketertiban dan Kepastian Hukum. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

- j. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:
- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
 - b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Kemudian berkaitan dengan materi muatan suatu Peraturan Daerah, dalam ketentuan Pasal 237 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

“Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pada prinsipnya materi muatan Peraturan Daerah diatur secara limitatif dalam ketentuan Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan sebagai berikut:

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan

- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pedoman/acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Adapun asas yang berkaitan dengan substansi atau materi muatan yang terkandung dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial mengacu pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019 tentang Pekerja Sosial, yaitu sebagai berikut:

1. Kesetiakawanan

Asas kesetiakawanan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dilandasi oleh kepedulian sosial untuk membantu orang yang membutuhkan pertolongan dengan empati dan kasih sayang (*tat twam asi*).

2. Keadilan

Asas keadilan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

3. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus memberi manfaat bagi peningkatan kualitas hidup warga negara.

4. Keterpaduan

Asas keterpaduan adalah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus mengintegrasikan berbagai komponen yang terkait sehingga dapat berjalan secara terkoordinir dan sinergis.

5. Kemitraan

Asas kemitraan adalah dalam menangani masalah kesejahteraan sosial diperlukan kemitraan antara Pemerintah dan masyarakat, Pemerintah sebagai penanggung jawab dan masyarakat sebagai mitra Pemerintah dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial dan peningkatan kesejahteraan sosial.

6. Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

7. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Partisipasi

Asas partisipasi adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus melibatkan seluruh komponen masyarakat.

9. Profesionalitas

Asas profesionalitas adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial kepada masyarakat agar dilandasi dengan

profesionalisme sesuai dengan lingkup tugasnya dan dilaksanakan seoptimal mungkin.

10. Keberlanjutan

Asas keberlanjutan adalah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara berkesinambungan, sehingga tercapai kemandirian.

11. Nondiskriminatif

Asas nondiskriminatif adalah bahwa Praktik Pekerjaan Sosial dilaksanakan dengan tidak membedakan suku, agama, ras, antar golongan, dan status sosial.

12. Aksesibilitas

Asas aksesibilitas adalah bahwa dalam pelaksanaan Praktik Pekerjaan Sosial, Pekerja Sosial harus memberikan akses yang seluas-luasnya kepada Klien atau keluarga untuk mendapatkan informasi yang benar mengenai permasalahan dan penanganan Klien.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa agar substansi atau materi muatan yang terkandung dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, maka asas-asas sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, dapat dituangkan ke dalam substansi atau materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, agar dapat menghasilkan produk hukum daerah Kabupaten Garut yang baik dan diharapkan dapat mencapai tujuan yang diinginkan oleh semua pihak.

C. Kajian Terhadap Kondisi Eksisting/Praktik Empiris tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Garut

1. Kondisi Umum Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten Garut

a. Pertumbuhan PDRB

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan dasar pengukuran atas nilai tambah yang mampu diciptakan akibat adanya berbagai aktivitas ekonomi yang terjadi dalam suatu wilayah. PDRB dihitung dalam dua cara, yaitu atas dasar harga berlaku dan atas dasar harga konstan.

Secara makro besaran PDRB Kabupaten Garut pada tahun 2017 yang diukur atas dasar harga berlaku mengalami peningkatan sebesar Rp. 3,540 trilyun atau 7,96% dari Rp. 44,452 trilyun pada tahun 2016 menjadi Rp. 47,9921 trilyun pada tahun 2017. Keadaan ini menggambarkan perkembangan yang cukup signifikan dari nilai produk barang yang dihasilkan di Kabupaten Garut.

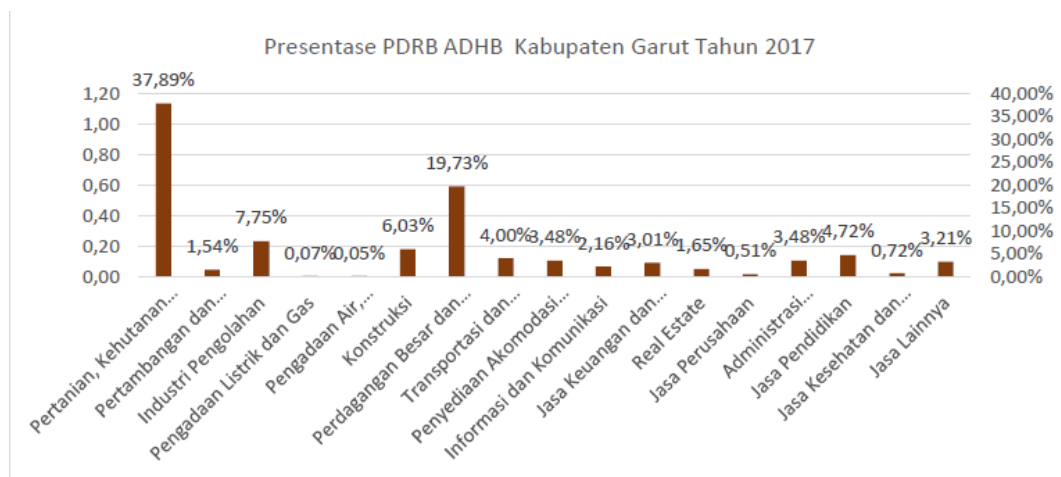
Kendati demikian, perkembangan tersebut belum dapat dijadikan sebagai indikator dari peningkatan volume produk barang atau jasa di wilayah Garut, karena pada PDRB yang dihitung atas dasar harga berlaku masih terkandung inflasi yang sangat mempengaruhi harga barang/jasa secara umum.

Tabel 2.1
PDRB adh Berlaku Kabupaten Garut
Tahun 2012–2017 (Juta Rupiah)

KATEGORI (1)	2012 (2)	2013 (3)	2014 (4)	2015 (5)	2016* (6)	2017* (7)
1. Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	11.781.702,65	13.118.170,86	14.504.538,16	15.833.975,54	17.267.206,69	18.183.198,90
2. Pertambangan dan Penggalian	882.684,89	917.632,68	929.397,14	719.167,01	728.771,18	737.963,70
3. Industri Pengolahan	2.204.903,74	2.438.999,91	2.723.905,02	3.087.593,03	3.432.390,60	3.719.521,50
4. Pengadaan Listrik dan Gas	16.771,23	15.003,51	17.844,04	22.001,51	26.479,66	31.328,20
5. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	14.271,85	15.990,05	16.908,52	18.457,92	21.128,11	24.839,20
6. Konstruksi	1.739.077,58	1.958.534,01	2.157.687,58	2.398.963,25	2.630.860,85	2.891.903,30
7. Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	6.268.097,81	7.028.266,52	7.569.557,83	8.187.964,92	8.777.321,40	9.470.285,70
8. Transportasi dan Pergudangan	1.000.534,58	1.128.396,83	1.294.335,85	1.578.799,53	1.767.699,10	1.920.021,50
9. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	1.018.104,09	1.114.880,82	1.219.424,30	1.327.358,67	1.482.676,45	1.672.084,20
10. Informasi dan Komunikasi	583.577,26	637.000,66	708.271,15	807.730,37	913.063,06	1.038.947,30
11. Jasa Keuangan dan Asuransi	766.434,90	881.338,74	1.007.840,66	1.146.515,16	1.309.890,22	1.442.743,30
12. Real Estate	491.543,59	553.676,44	607.887,45	661.148,05	715.597,20	792.835,50
13. Jasa Perusahaan	147.160,64	161.894,95	176.781,83	198.392,32	219.690,19	243.183,70
14. Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	1.266.682,31	1.286.500,24	1.399.802,77	1.524.683,04	1.609.520,89	1.669.775,50
15. Jasa Pendidikan	1.152.410,16	1.303.486,09	1.518.429,05	1.767.657,35	1.946.235,10	2.265.951,40
16. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	189.541,28	196.419,91	214.854,94	263.042,26	300.510,10	347.409,90
17. Jasa lainnya	840.972,26	931.318,31	1.017.077,94	1.139.908,56	1.303.401,20	1.540.865,40
PDRB	30.364.470,83	33.687.510,52	37.084.544,22	40.683.358,46	44.452.442,00	47.992.858,20

Sumber : BPS Kabupaten Garut

Selama periode 2012-2017, struktur perekonomian sebagian masyarakat Kabupaten Garut tidak bergeser yaitu tetap pada kategori Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan yang terlihat dari besarnya peranannya terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Garut. Kondisi tersebut dapat dimengerti, karena kegiatan ekonomi sebagian besar penduduk di wilayah Kabupaten Garut bermata pencaharian di kategori ini serta sebagian besar lahan di wilayah Kabupaten Garut digunakan untuk kegiatan di kategori pertanian.



Gambar 2.1
Struktur Perekonomian Kabupaten Garut Menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun 2017

Pada tahun 2017, kategori Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan memberikan sumbangan nilai tambah terbesar yang dihitung atas dasar harga berlaku sebesar Rp 18,18 triliun, atau dengan share 37,89% terhadap perekonomian. Tingginya peranan kategori pertanian terhadap perekonomian Kabupaten Garut dapat dipahaminya, karena kategori pertanian dengan pengelolaan yang cenderung masih tradisional, tidak tergantung pada bahan impor dan berbasis teknologi sederhana, merupakan usaha yang banyak digeluti oleh masyarakat Garut sampai saat ini. Dari sisi penciptaan nilai tambah, kecepatan kategori ini dalam menciptakan nilai tambah sangatlah lambat dibandingkan dengan kategori lainnya terutama industri manufaktur, sehingga tidaklah mengherankan jika wilayah yang didominasi oleh kategori pertanian cenderung pertumbuhan ekonominya sangat lamban. Kendati demikian, kategori pertanian merupakan kategori yang sangat tahan terhadap gejolak moneter yang ada, ini terbukti pada masa krisis, kategori pertanian merupakan penyanggah perekonomian di Indonesia

pada umumnya. Apabila ditelaah lebih dalam, kontribusi nilai tambah di kategori pertanian cenderung berfluktuasi dari tahun ke tahun selama periode 2012-2017, dimana semula sebesar 38,80% ditahun 2012, meningkat menjadi 39,11% pada tahun 2014 dan kemudian mengalami penurunan menjadi 37,89% di tahun 2017. Kondisi tersebut dapat dimaklumi karena selain penciptaan nilai tambah di kategori lain yang lebih cepat, terutama pada kategori industri dan perdagangan, juga karena luas lahan pertanian yang terus mengalami penurunan karena peningkatan jumlah penduduk yang berimplikasi pada peningkatan kebutuhan lahan untuk pemukiman.

Selain pertanian, kategori yang juga cukup dominan di Kabupaten Garut adalah perdagangan, Industri Pengolahan. Di sepanjang tahun 2017, kategori perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor mampu menciptakan nilai tambah sebesar Rp 9.470 Triliun, atau mengalami peningkatan Rp.982 miliar dari tahun sebelumnya, dengan share 19,73% terhadap perekonomian.

Sementara itu, peranan sektor industri yang merupakan sektor andalan di Jawa Barat, secara umum peranannya masih relatif rendah dan belum mengalami perubahan yang signifikan selama periode 2012 – 2017. Di sepanjang tahun 2017, kategori kategori Industri Pengolahan mampu menciptakan nilai tambah sebesar Rp.3.719 Triliun, atau mengalami peningkatan Rp.278 miliar dari tahun sebelumnya, dengan share 7,75 % terhadap perekonomian. Namun demikian, kondisi tersebut menunjukkan bahwa pembentukan nilai tambah dari sektor industri pengolahan secara stabil turut mendorong struktur ekonomi di Kabupaten Garut. Walaupun Kabupaten Garut memiliki keunggulan komparatif di sektor pertanian, namun

kelemahan yang mendasar adalah masih rendahnya kegiatan industri yang memanfaatkan hasil-hasil pertanian, sehingga perdagangan antar wilayah yang dilakukan lebih dominan berupa bahan-bahan mentah hasil pertanian. Pada dasarnya, kategori industri pengolahan di Kabupaten Garut memiliki potensi yang cukup besar untuk dikembangkan lebih jauh diantaranya pada sektor pariwisata yang sampai akhir ini berkembang cukup pesat ditunjukkan dari perkembangan peningkatan jumlah kunjungan baik wisatawan nusantara maupun mancanegara setiap tahunnya, dan juga meningkatnya minat investasi daerah di Kabupaten Garut khususnya pada sektor industri.

Apabila kategori-kategori perekonomian dikelompokkan menjadi tiga kelompok (primer, sekunder dan tersier), maka akan terlihat adanya fenomena umum, yakni pergeseran struktur ekonomi di Kabupaten Garut selama periode 2012-2017 dari primer ke arah sekunder dan tersier yang menggambarkan semakin modernnya perekonomian di Kabupaten Garut. Kondisi tersebut sejalan dengan teori ekonomi makro, yang diungkapkan oleh A.G.B. Fisher, dimana semakin tinggi pendapatan perkapita penduduk di suatu wilayah, maka perekonomian akan bergeser dari primer ke arah sekunder dan tersier.

Seperti pada tahun-tahun sebelumnya, di sepanjang tahun 2017, kelompok kategori primer memberikan kontribusi tertinggi terhadap perekonomian di Kabupaten Garut, yakni sebesar 39,42 persen. Kendati demikian, apabila ditinjau perkembangan kontribusi kelompok kategori ini menunjukkan tendensi yang menurun selama periode 2012-2017, yaitu dari semula 41,71 persen pada tahun 2012. Sementara itu, tampak

perkembangan peranan kategori tersier cukup berfluktuasi. Secara umum di sepanjang periode 2012-2017 kategori ini mengalami peningkatan peranan yang sangat signifikan, dimana semula sebesar 45,20 persen meningkat menjadi sebesar 46,68 persen.

Selanjutnya seperti kelompok kategori tersier, kelompok kategori penyumbang terendah yaitu kategori sekunder, tampak mengalami peningkatan kontribusi yang konsisten disepanjang periode 2012-2017. Sampai dengan tahun 2017 kontribusi kelompok kategori ini mengalami peningkatan 0,80 persen dibanding tahun 2012, yakni sebesar 13,09 persen di tahun 2012 menjadi sebesar 13,89 persen di tahun 2017.

Struktur ekonomi Kabupaten Garut, selama periode 2012-2017, tampak tidak berubah secara signifikan, namun pergeseran dari kelompok kategori primer ke arah sekunder dan tersier tetap terjadi walaupun relatif kecil jika dibandingkan dengan pergeseran struktur ekonomi yang terjadi di Jawa Barat pada umumnya.

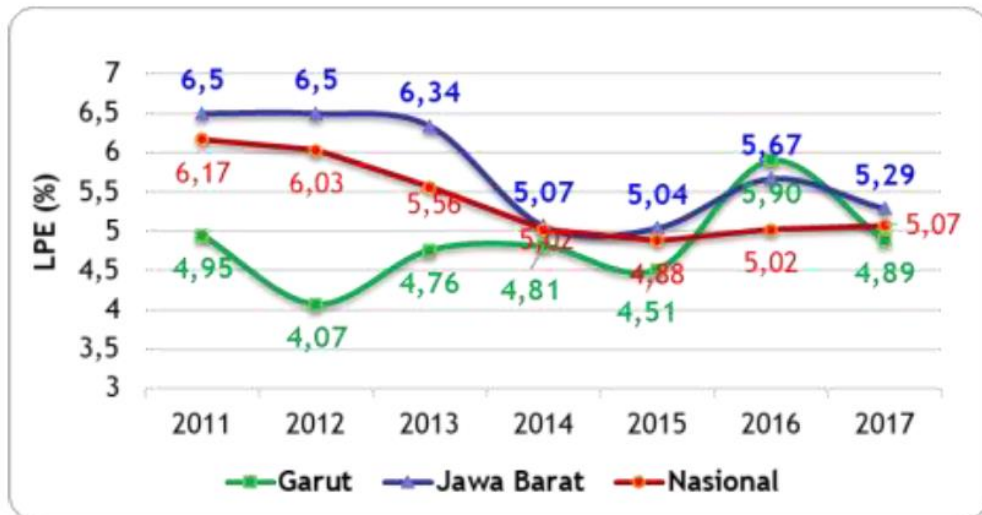
Sementara itu, PDRB yang dihitung atas dasar harga konstan tahun 2010 di Kabupaten Garut pada tahun 2017 meningkat Rp. 1,65 triliun atau 4,89 % dari sebesar Rp. 33,80 triliun pada tahun 2016 menjadi Rp. 35,46 triliun pada tahun 2017. Kondisi tersebut merupakan indikasi quantum (volume) produk barang/jasa secara umum mengalami peningkatan atau perekonomian Kabupaten Garut secara makro berkembang positif.

Tabel 2.2
PDRB adh Konstan Tahun 2010 Kabupaten Garut
Tahun 2012–2017 (Juta Rupiah)

KATEGORI	2012	2013	2014*)	2015*)	2016*)	2017*)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1. Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	10.614.052,18	10.957.009,41	11.161.548,24	11.197.706,63	11.705.834,60	11.977.731,10
2. Pertambangan dan Penggalian	791.288,95	843.340,70	853.577,97	869.927,68	870.461,90	850.791,70
3. Industri Pengolahan	2.028.467,77	2.157.364,29	2.294.637,75	2.475.797,35	2.655.404,70	2.812.281,20
4. Pengadaan Listrik dan Gas	17.139,71	18.050,68	19.305,65	19.954,29	21.130,60	21.671,90
5. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	13.433,02	14.143,63	14.852,22	15.767,11	16.720,40	17.909,90
6. Konstruksi	1.620.784,74	1.741.046,97	1.843.072,32	1.966.005,24	2.107.164,42	2.258.649,50
7. Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	5.825.293,52	6.146.664,91	6.524.503,25	6.810.509,69	7.183.458,71	7.530.250,30
8. Transportasi dan Pergudangan	967.024,17	1.007.361,09	1.088.865,30	1.193.941,17	1.297.777,00	1.367.291,80
9. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	936.638,68	979.219,27	1.029.765,08	1.117.524,43	1.202.357,50	1.305.833,00
10. Informasi dan Komunikasi	583.752,55	637.574,54	733.784,53	837.335,35	945.017,70	1.056.812,10
11. Jasa Keuangan dan Asuransi	690.227,87	753.151,02	815.703,55	879.800,51	960.172,10	1.000.229,30
12. Real Estate	462.621,74	496.994,53	535.114,01	564.170,70	599.600,62	654.825,80
13. Jasa Perusahaan	138.684,30	147.603,17	155.150,13	168.583,26	183.434,28	199.659,30
14. Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	1.071.295,54	1.039.243,02	1.047.869,58	1.102.599,31	1.129.284,21	1.131.394,00
15. Jasa Pendidikan	1.056.808,44	1.148.221,46	1.288.697,48	1.448.367,10	1.556.705,00	1.720.021,20
16. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	176.722,45	182.655,92	194.673,45	224.581,57	247.388,44	277.647,10
17. Jasa lainnya	821.105,31	868.837,17	940.510,50	1.026.473,16	1.121.627,22	1.273.649,40
PDRB	27.815.340,92	29.138.481,77	30.541.631,03	31.919.044,56	33.803.539,40	35.456.648,70

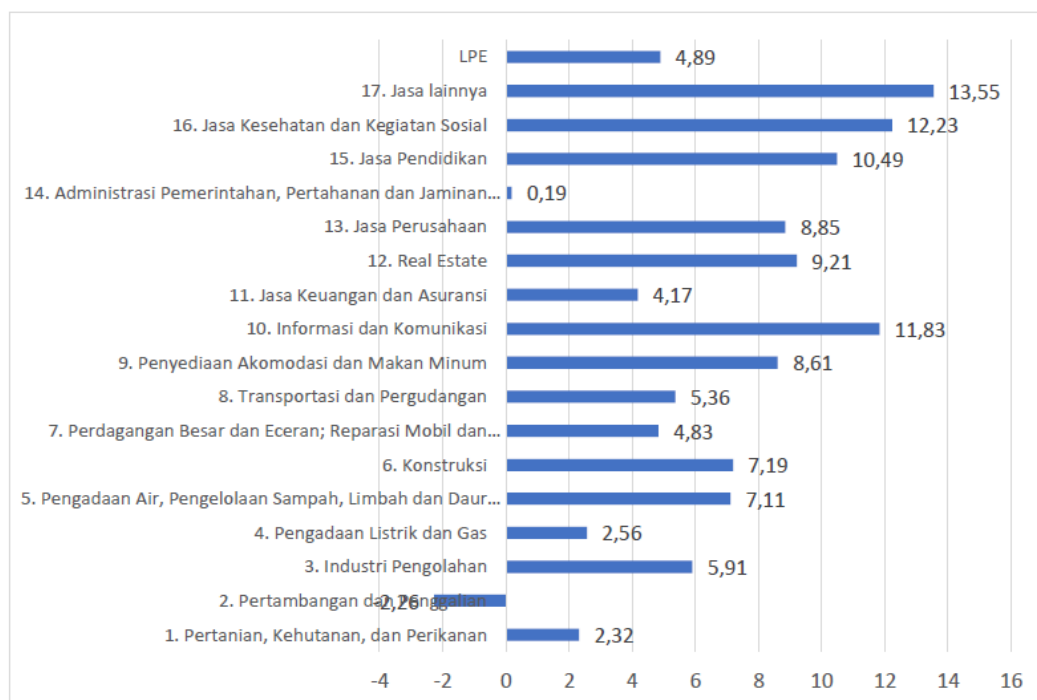
Sumber : BPS Kabupaten Garut

Ditinjau dari indikator Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) yang secara teknis merupakan pertumbuhan dari volume produk yang dihasilkan, secara kategori merupakan gambaran kecepatan peningkatan volume produk yang dihasilkan pada kategori yang bersangkutan dan dapat dipergunakan dalam menentukan arah kebijakan perencanaan pembangunan ekonomi daerah. Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Garut pada tahun 2017 tumbuh sebesar 4,89% mengalami pelambatan 1,01% dibandingkan tahun sebelumnya 5,90%.



Gambar 2.2
Perbandingan LPE Garut, Jawa Barat dan Nasional
Tahun 2011-2017

Kinerja perekonomian Kabupaten Garut selama periode 2011-2017 mengalami pertumbuhan yang fluktuatif setelah mengalami kenaikan pada tahun 2016 yang dapat tumbuh diatas rata-rata jawa barat dan nasional untuk pertama kalinya, tetapi kemudian kembali mengalami perlambatan dengan Laju Pertumbuhan Ekonomi sebesar 4,89% dibawah Jawa Barat sebesar 5,07% dan Nasional sebesar 5,29 %.



Gambar 2.3
LPE Menurut Kategori Lapangan Usaha Tahun 2017

Perkembangan yang cukup positif dari pertumbuhan perekonomian di Kabupaten Garut tersebut tidak lepas dari performa ekonomi yang baik pada kategori yang merupakan sumber pertumbuhan paling dominan di wilayah ini, yaitu kategori pertanian yang masih mampu tumbuh 2,32%.

Tabel 2.3
Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Garut
Tahun 2012–2017 (Juta Rupiah)

KATEGORI (1)	2012 (2)	2013 (3)	2014*) (4)	2015*) (5)	2016**) (6)	2017**) (7)
1. Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	1,51	3,23	1,87	0,32	4,54	2,32
2. Pertambangan dan Penggalian	-12,95	6,58	1,21	1,92	0,06	-2,26
3. Industri Pengolahan	3,39	6,35	6,36	7,89	7,25	5,91
4. Pengadaan Listrik dan Gas	3,02	5,31	6,95	3,36	5,9	2,56
5. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	6,76	5,29	5,01	6,16	6,05	7,11
6. Konstruksi	8,56	7,42	5,86	6,67	7,18	7,19
7. Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	7,22	5,52	6,15	4,38	5,48	4,83
8. Transportasi dan Pergudangan	4,48	4,17	8,09	9,65	8,7	5,36
9. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	7,62	4,55	5,16	8,52	7,59	8,61

KATEGORI	2012	2013	2014*)	2015*)	2016**) (6)	2017**) (7)
10. Informasi dan Komunikasi	1,53	9,22	15,09	14,11	12,86	11,83
11. Jasa Keuangan dan Asuransi	7,12	9,12	8,31	7,86	9,14	4,17
12. Real Estate	8,57	7,43	7,67	5,43	6,28	9,21
13. Jasa Perusahaan	4,31	6,43	5,11	8,66	8,81	8,85
14. Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	10,07	(2,99)	0,83	5,22	2,42	0,19
15. Jasa Pendidikan	10,28	8,65	12,23	12,39	7,48	10,49
16. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	5,99	3,36	6,58	15,36	10,16	12,23
17. Jasa lainnya	6,45	5,81	8,25	9,14	9,27	13,55
LPE	4,07	4,76	4,82	4,51	5,90	4,89

Sumber : BPS Kabupaten Garut

Apabila dikelompokkan berdasarkan kinerjanya, kategori-kategori ekonomi di Kabupaten Garut dapat dikelompokkan kedalam dua kelompok, yaitu kelompok kategori dengan pertumbuhan diatas rata-rata (LPE Garut yang merupakan *Base Line*) dan kelompok kategori dengan laju pertumbuhan di bawah rata-rata. Ada beberapa kategori yang menunjukkan kinerja cukup tinggi di tahun 2017 atau tumbuh di atas rata-rata meliputi 12 kategori yaitu industri pengolahan (5,91%);

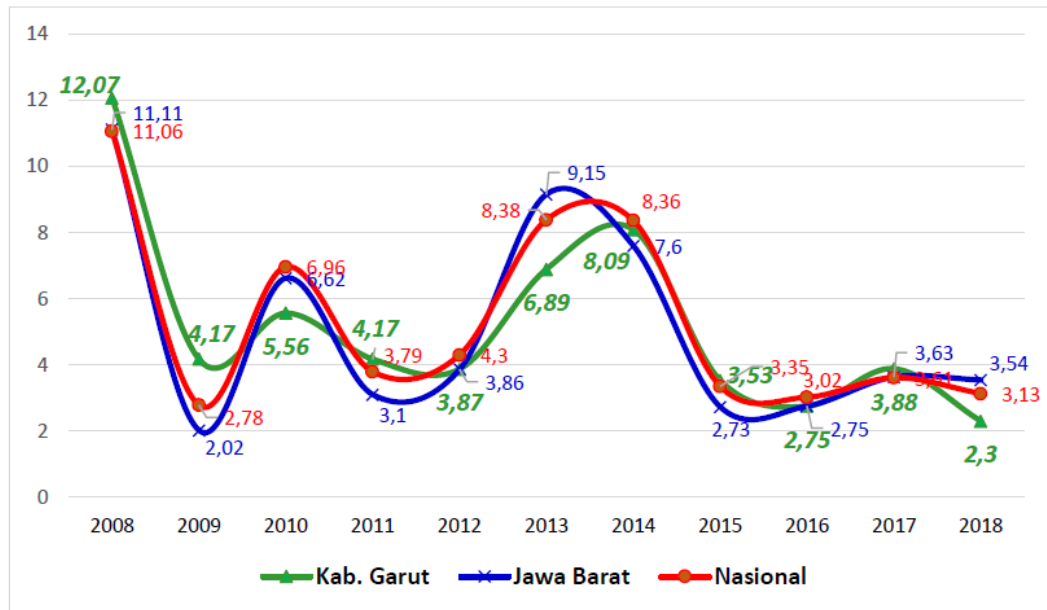
pengadaan listrik dan gas (2,56%); pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah dan daur ulang (7,11%); konstruksi (7,19%); Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor (4,83%); penyediaan akomodasi dan makan minum (8,61%); informasi dan komunikasi (11,83%); jasa keuangan dan asuransi (4,17%); real estate (9,21%); jasa perusahaan (8,85%); jasa pendidikan (10,49%); dan jasa lainnya (13,55%). Sedangkan lima kategori lainnya tumbuh dibawah rata-rata, yakni pertanian, kehutanan, dan perikanan; pertambangan dan penggalian; transportasi dan pergudangan; administrasi pemerintahan, pertahanan dan jaminan sosial wajib; serta jasa kesehatan dan kegiatan sosial.

Kategori Jasa Lainnya pada tahun 2017 ini menunjukkan kinerja yang paling tinggi dibandingkan kategori-kategori lainnya dimana mampu tumbuh sebesar 13,55%. Secara umum pada periode 2012-2017 kategori konstruksi di Kabupaten Garut memiliki kinerja yang baik, atau konsisten tumbuh di atas beberapa kategori lainnya, dimana mampu tumbuh 7,19%. Kategori konstruksi merupakan salah satu kategori yang sangat penting dalam mendukung peningkatan kinerja perekonomian secara umum. Kategori ini juga merupakan salah satu barometer kemajuan suatu wilayah. Semakin tinggi output kategori konstruksi yang telah tertanam di suatu wilayah, akan memiliki kecenderungan semakin maju wilayah tersebut. Kondisi ini tidak terlepas dari peningkatan jumlah penduduk, daya beli masyarakat dan volume kegiatan ekonomi yang berimplikasi pada peningkatan kebutuhan perumahan dan jenis konstruksi lainnya.

b. Inflasi

Inflasi merupakan salah satu indikator ekonomi yang menunjukkan kecenderungan naiknya harga barang dan jasa pada umumnya yang berlangsung secara terus menerus dan terjadi karena adanya kegiatan ekonomi dengan adanya permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*).

Pada tahun 2018, perhitungan inflasi Kabupaten Garut, berdasarkan data BPS yang mengacu pada tingkat inflasi di Kota Tasikmalaya, menunjukkan kondisi peningkatan harga-harga yang terkendali dibandingkan tahun sebelumnya, dimana selama kurun waktu 12 bulan inflasi secara umum telah mencapai 2,3%. Hal tersebut merupakan suatu indikasi bahwa beban hidup rumah tangga secara makro di Kabupaten Garut pada tahun 2018 mengalami penurunan sebesar kurang lebih 1,58%, dengan struktur kebutuhan yang sama dengan tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2017 sebesar 3,88%. Kondisi inflasi pada tahun 2018 tersebut di bawah inflasi di Jawa Barat sebesar 3,54%, dan juga di atas dari inflasi secara Nasional sebesar 3,13.



Gambar 2.4
Perbandingan Inflasi Kabupaten Garut, Jawa Barat dan Nasional Tahun 2008-2018

c. PDRB Perkapita

Pendapatan perkapita merupakan salah satu indikator ekonomi yang sering digunakan untuk menggambarkan kesejahteraan masyarakat secara makro. Semakin tinggi pendapatan yang diterima penduduk berarti tingkat kesejahteraan masyarakat semakin baik. Pendapatan perkapita merupakan hasil bagi pendapatan regional dengan jumlah penduduk pertengahan tahun. Dengan mengasumsikan bahwa pendapatan faktor produksi dan transfer yang mengalir keluar sama dengan pendapatan faktor produksi dan transfer yang masuk, maka pendapatan perkapita sama dengan PDRB perkapita yang diperoleh dari nilai PDRB dibagi dengan jumlah penduduk pertengahan tahun. Dengan kata lain pendapatan perkapita merupakan gambaran rata-rata pendapatan yang

diterima setiap penduduk yang berasal dari proses produksi seluruh kegiatan ekonomi.

Pada tahun 2017 pendapatan per kapita mengalami peningkatan sebesar 7,16% atau dari semula Rp. 17.300.002,- pada tahun 2016 menjadi Rp. 18.538.371,- pada tahun 2017. Peningkatan ini dapat di katakan cukup tinggi karena levelnya berada di atas laju inflasi sebesar 3,88% yang terjadi sepanjang tahun 2017. Namun demikian, peningkatan tersebut belum sepenuhnya dapat dipakai untuk menggambarkan peningkatan dari daya beli masyarakat. Karena pada PDRB per kapita yang dihitung atas dasar harga berlaku, selain masih terkandung inflasi yang sangat berpengaruh terhadap daya beli, juga karena pola distribusi dari pendapatan regional Kabupaten Garut tidak mutlak merata. PDRB per Kapita adh berlaku tersebut dapat digunakan untuk menggambarkan tingkat produktifitas penduduk di suatu wilayah yang menunjukkan nilai pendapatan yang dihasilkan akibat kegiatan ekonomi yang dilakukan di wilayah Garut per penduduk selama satu tahun.

Tabel 2.4
Pendapatan Perkapita Kabupaten Garut
Atas Dasar Harga Berlaku dan Atas Dasar Harga Konstan
Tahun 2010-2017*

Tahun	PDRB Per Kapita (Rp)		Jumlah Penduduk	Laju PDRB Per Kapita (%)	
	Berlaku	Konstan		adh Berlaku	adh Konstan
2010	10.512.715	10.512.715	2.422.326	-	-
2011	11.470.816	10.907.004	2.450.430	9,11	3,75
2012	12.258.003	11.228.930	2.477.114	6,86	2,95
2013	13.462.027	11.644.168	2.502.410	9,82	3,70
2014	14.680.053	12.090.017	2.526.186	9,05	3,83
2015*	15.962.252	12.523.544	2.548.723	8,73	3,59
2016*	17.300.002	13.155.662	2.569.505	8,38	5,05
2017*	18.538.371	13.695.965	2.588.839	7,16	4,11

Sumber : BPS Kabupaten Garut.

Pada PDRB per kapita yang dihitung atas dasar harga konstan lebih menggambarkan perkembangan daya beli atau pendapatan riil dari masyarakat dapat diamati perkembangan PDRB perkapita yang dihitung atas dasar harga konstan. Hal yang menarik untuk dikaji adalah walaupun pendapatan per kapita pada periode 2010-2017 meningkat relatif tinggi yang berkisar antara 6,86% sampai 9,82%, namun daya beli masyarakat secara riil pada periode yang sama hanya mengalami peningkatan berkisar 2,95% sampai 5,90% yang tercermin dari peningkatan PDRB perkapita yang dihitung atas dasar harga konstan. Kondisi tersebut mencerminkan tingginya inflasi yang terjadi pada periode bersangkutan sehingga mengkoreksi peningkatan daya beli yang diakibatkan oleh meningkatnya pendapatan yang diterima. Kendati demikian, dari data tersebut dapat dilihat pendapatan riil yang sangat berpengaruh pada daya beli masyarakat secara makro di sepanjang periode 2010-2017 cenderung terus mengalami peningkatan di setiap tahunnya. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2016 sebesar 5,90%, sedangkan peningkatan terendah terjadi pada tahun 2012 yang hanya meningkat 2,95%.

d. Indeks Gini

Indeks Gini atau Koefisien Gini merupakan indikator yang menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan antar penduduk suatu wilayah. Nilai Koefisien Gini berkisar antara 0 hingga 1. Semakin tinggi nilai gini rasio, makin tinggi ketimpangan yang terjadi. Ini artinya bagian pendapatan yang diterima kelompok penduduk kaya semakin besar. Idealnya, kemajuan ekonomi suatu wilayah dapat diiringi dengan

pemerataan pendapatan sehingga kesenjangan tidak tinggi. Masyarakat golongan ekonomi bawah harus didorong untuk meningkatkan kemampuan dan pendapatan mereka, sehingga ketimpangan dapat diperkecil. Dengan kata lain, Koefisien Gini diupayakan agar mendekati 0 (nol) untuk menunjukkan adanya pemerataan distribusi pendapatan antar penduduk.

Berdasarkan Data Susenas 2017, mencatat gini rasio Kabupaten Garut berada pada level menengah dengan besaran 0,369 meningkat dari tahun 2016 sebesar 0,35 yang dikategorikan kedalam kelompok ketimpangan “ringan” karena berada pada angka di bawah 0,4, serta masih dibawah angka Jawa Barat dan Nasional yang mencapai 0,39 lebih. Namun demikian selama periode Tahun 2008-2017 cenderung meningkat, dan pada tahun 2017 berada pada peringkat ke-16 meningkat dibanding tahun 2016 pada peringkat ke-9 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat.



Gambar 2.5
Indeks Gini Kabupaten Garut Tahun 2008-2017

Jika dihubungkan dengan pengeluaran per kapita yang masih relatif rendah, maka dapat dikatakan bahwa pendapatan masyarakat cenderung merata di level menengah bawah. Kondisi tersebut juga didukung oleh data hasil PPLS, dimana tercatat masih cukup tinggi penduduk yang tidak tergolong miskin namun masih berada sedikit di atas garis kemiskinan (penduduk mendekati miskin dan rentan miskin). Dengan demikian, intervensi pemerintah di bidang ekonomi perlu mempertimbangkan pengembangan sektor yang mampu menstimulus sektor-sektor yang digeluti oleh penduduk menengah bawah sehingga tercipta pertumbuhan yang optimal dan sekaligus memperbaiki distribusi pendapatan penduduk (*redistribution with growth*).

Seperti pengembangan industri yang berbasis bahan-bahan pertanian lokal (agroindustri) yang selain efektif dalam menciptakan nilai tambah juga dapat menstimulus perkembangan (efek pengganda) sektor pertanian di Kabupaten Garut. Selain itu, pengembangan industri pariwisata juga sangat efektif menstimulus pengembangan UKM, karena karakter pengeluaran wisatawan yang cenderung produk-produk spesifik daerah selain untuk hotel dan restoran.

Hal yang juga tidak kalah pentingnya adalah memperbaiki daya beli masyarakat di wilayah Garut bagian Selatan yang masih banyak terjebak oleh lingkaran setan kemiskinan karena minimnya investasi di wilayah tersebut. Pemerintah perlu memancing investor untuk menanamkan modal, dengan cara memperbaiki infrastruktur dan regulasi yang nyaman bagi investor.

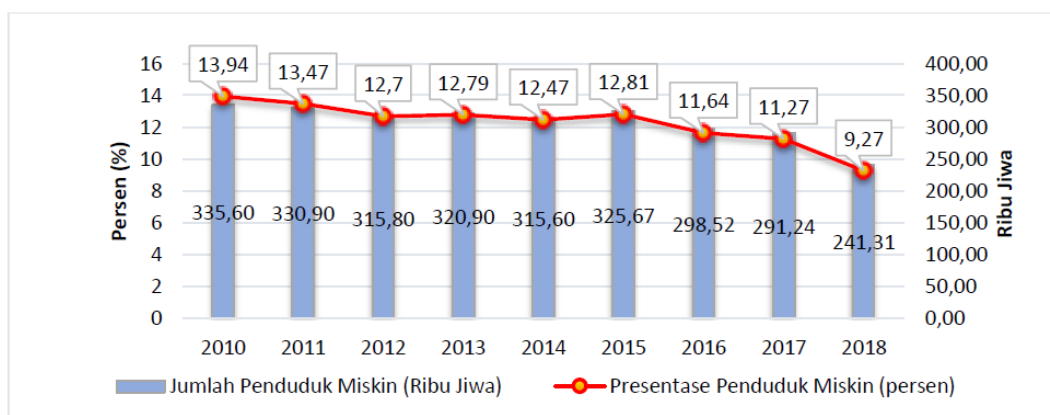
e. Penduduk Miskin

Pengukuran kemiskinan secara makro dilakukan BPS melalui estimasi jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan. Dalam hal ini kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan penduduk dari sisi pengeluaran konsumsi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan. Kebutuhan dasar makanan (GKM) setara dengan besaran minimal jumlah rupiah per bulan untuk pemenuhan kebutuhan kalori 2100 kkal per kapita per hari untuk 52 jenis paket komoditi kebutuhan dasar makanan. Sedangkan kebutuhan dasar bukan makanan (GKNM) setara dengan besaran rupiah per bulan untuk pemenuhan kebutuhan minimum perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan yang diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis di pedesaan. Sehingga, secara teknis penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per bulan di bawah garis kemiskinan.

Dari hasil pendataan Susenas tahun 2018, jumlah penduduk miskin di Kabupaten Garut mengalami penurunan cukup signifikan yaitu sekitar 49,93 ribu jiwa dari 291,24 ribu jiwa (11,27 %) pada tahun 2017 menjadi sebanyak 241,31 ribu jiwa (9,27 %) pada tahun 2018, atau turun sebesar 2 %. Penurunan persentase penduduk miskin pada tahun 2018 tersebut dibanding kabupaten dan kota di Jawa Barat berada pada peringkat ke-5.

Besar kecilnya jumlah penduduk miskin sangat dipengaruhi oleh garis kemiskinan, karena penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan

(GK) Kabupaten Garut Tahun 2018 mengalami peningkatan sebesar 5,77 persen dari Rp.267.252,- per kapita per bulan pada tahun 2017 menjadi sebesar Rp. 282.683,- per kapita per bulan pada tahun 2018. Apabila dilihat perkembangannya, selama periode tahun 2014-2018, garis kemiskinan Kabupaten Garut terus mengalami kenaikan setiap tahunnya. Jika dibandingkan dengan tahun 2014, kenaikan garis kemiskinan di tahun 2018 sebesar 20,46%. Namun demikian, menurut kabupaten dan kota di Jawa Barat, Kabupaten Garut mempunyai garis kemiskinan yang terendah selama periode 2014-2018. Secara umum, garis kemiskinan Tahun 2018 di Jawa Barat menunjukkan peranan komoditi makanan jauh lebih besar dibandingkan komoditi non makanan (perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan). Hal ini menunjukkan bahwa pola konsumsi masyarakat pada tingkat ekonomi rendah lebih didominasi pengeluaran untuk kebutuhan makanan dibandingkan kebutuhan bukan makanan.



Gambar 2.6
Perkembangan Penduduk Miskin Kabupaten Garut
Tahun 2010-2018

Ringkasan situasi kemiskinan di Kabupaten Garut pada tabel berikut:

Tabel 2.5
Perkembangan Indikator Kemiskinan Kabupaten Garut

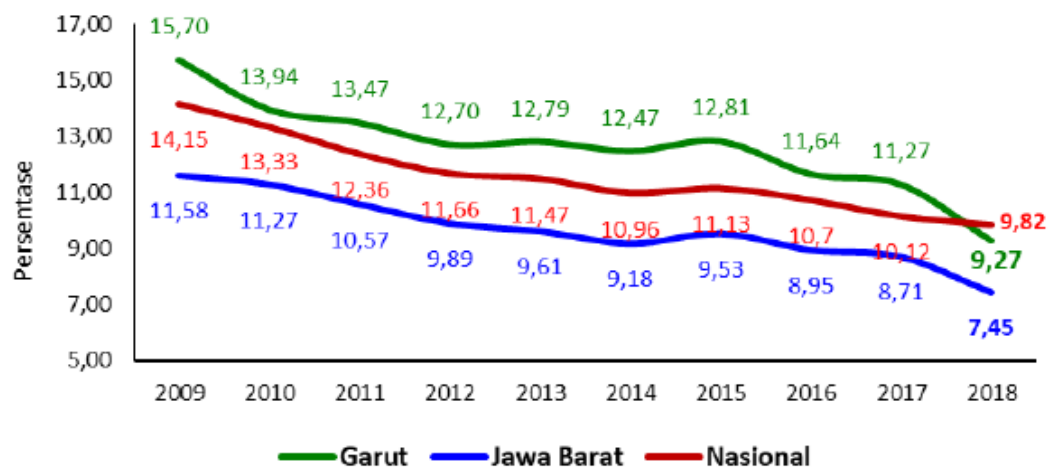
Indikator	2014	2015	2016	2017	2018
Garis Kemiskinan (Rp/Kap/bulan)	234.661	241.068	256.770	267.252	282.683
Jumlah Penduduk Miskin (Ribuan Jiwa)	315,6	325,67	298,52	291,24	241,31
Persentase Penduduk Miskin (Persen)	12,47	12,81	11,64	11,27	9,27
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	1,77	2,07	1,79	1,72	1,49
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	0,38	0,54	0,39	0,43	0,37

Sumber: BPS Kabupaten Garut

Dimensi lain yang perlu diperhatikan adalah tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Selain harus mampu memperkecil jumlah penduduk, kebijakan kemiskinan juga sekaligus harus bias mengurangi tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) sebagai ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan, dan juga Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) sebagai indeks yang memberikan informasi mengenai gambaran penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin, keduanya sama-sama menunjukkan kecenderungan menurun. Ini mengindikasikan adanya perbaikan kondisi kesejahteraan pada penduduk miskin. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) turun dari 1,72 menjadi 1,49 atau turun sebesar 0,23 poin, artinya penurunan nilai indeks ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin semakin mendekati garis kemiskinan. Sedangkan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) turun dari 0,43 menjadi 0,37 atau turun sebesar 0,06 poin, artinya kesenjangan pengeluaran antar penduduk miskin juga menyempit.

Jika dibandingkan dengan angka persentase penduduk miskin Jawa Barat maupun Nasional, posisi pencapaian angka persentase penduduk miskin Kabupaten Garut sebesar 9,27

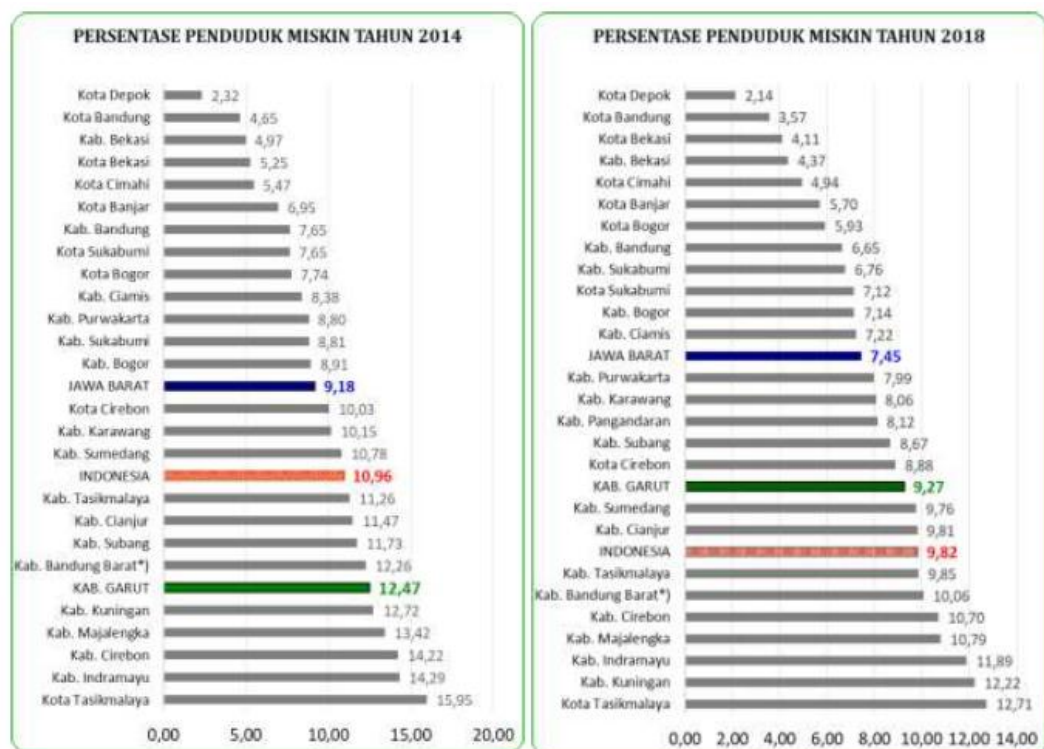
persen pada tahun 2018 ini, masih berada diatas rata-rata penduduk miskin kabupaten/kota di Jawa Barat sebesar 7,45%, namun sudah dibawah Nasional sebesar 9,82%. Jika dilihat dari urutan persentase penduduk miskin yang terkecil, berada pada peringkat ke-18 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat.



Gambar 2.7
Perbandingan Persentase Penduduk Miskin
Kabupaten Garut – Jawa Barat dan Nasional
Tahun 2009-2018

Ditinjau dari tingkat penurunan persentase penduduk miskin selama periode tahun 2014-2018 menunjukkan hasil yang cukup baik, yaitu sebesar 3,2% dari tahun 2014 sebesar 12,47% pada tahun 2014 menjadi 9,27% pada tahun 2017. Apabila dibandingkan dengan tingkat penurunan persentase penduduk miskin kabupaten dan kota di Jawa Barat pada periode yang sama, maka tingkat penurunan kemiskinan selama periode tersebut berada di peringkat ke-3 setelah kabupaten Cirebon sebesar 3,52%, dan Kota Tasikmalaya sebesar 3,24%. Dan kondisi penurunan pada periode tersebut lebih cepat dibanding penurunan agregat Provinsi Jawa Barat

sebesar 1,73% maupun Nasional sebesar 1,14%. Dari sisi peringkat kabupaten dan kota di Jawa Barat, kondisi persentase penduduk miskin selama periode tahun 2014-2018 mengalami peningkatan 3 tingkat, dari peringkat ke-21 pada tahun 2014 menjadi peringkat ke-18 pada tahun 2018.



Gambar 2.8
Perbandingan Tingkat Kemiskinan
Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat
Tahun 2014 dan Tahun 2018

Perbandingan kondisi pencapaian indikator kemiskinan terhadap target yang telah ditetapkan dalam RPJMD Tahun 2014-2019, secara umum sampai tahun 2018 telah melebihi target akhir RPJMD yang telah ditetapkan. Dari sisi target akhir RPJMD untuk indikator jumlah penduduk miskin telah

mencapai 108,11% dari target sebanyak 265.769 jiwa, sedangkan untuk indikator persentase penduduk miskin mencapai 103,06% dari target akhir RPJMD sebesar 9,63%. Pencapaian tersebut tentu saja menjadi suatu tantangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Garut untuk dapat mempertahankannya, terutama terhadap masyarakat yang berada pada kelompok rentan miskin.

Tabel 2.6
Perbandingan Target dan Realisasi Indikator Kemiskinan
Tahun 2014-2018

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin				Persentase Penduduk Miskin (%)			
	Target RPJMD	Realisasi	% capaian target tahunan	% capaian target akhir RPJMD	Target RPJMD	Realisasi	% capaian target tahunan	% capaian target akhir RPJMD
2014	301.634	315.600	95,37%	83,48%	11,76	12,47	93,96%	75,85%
2015	294.093	325.670	89,26%	80,14%	11,29	12,81	86,57%	72,99%
2016	286.741	298.520	95,89%	89,14%	10,84	11,64	92,62%	82,91%
2017	279.573	291.240	95,83%	91,56%	10,42	11,27	91,84%	86,05%
2018	272.583	241.310	111,47%	108,11%	10,02	9,27	107,49%	103,06%
2019	265.769				9,63			

Sumber : Target RPJMD 2014-2019 Kabupaten Garut dan data realisasi BPS Kabupaten Garut, Tahun 2018

Kondisi daya beli masyarakat cukup dipengaruhi harga barang-barang khususnya barang pokok yang dibutuhkan oleh masyarakat yang pada akhirnya. Upaya penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu prioritas kebijakan pemerintah Pusat terkait perluasan penciptaan kesempatan kerja, peningkatan dan perluasan program pro-rakyat, serta peningkatan efektifitas penanggulangan kemiskinan melalui tiga klaster program penanggulangan kemiskinan. Secara

mikro, pemetaan sebaran penduduk miskin menurut kecamatan dapat digambarkan melalui Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial rumah tangga sasaran hasil pendataan program perlindungan sosial (PPLS) yang dilakukan BPS yang digunakan sebagai data base untuk keperluan Intervensi-intervensi pemerintah yang berhubungan dengan program-program penanggulangan kemiskinan, seperti Raskin, Jamkesmas, PKH dan sebagainya.

Berdasarkan pendataan terakhir PBDT 2017, rekapitulasi jumlah Rumah Tangga Sasaran (RTS) Kabupaten Garut ditinjau dari pengelompokan desil kondisi kesejahteraan 40% terendah mencapai 263.328 RTS, mengalami penurunan - 52.178 RTS atau 16,54% dari pendataan BDT 2015 sebanyak 315.506 RTS. Sebaran rumah tangga sasaran berdasarkan kecamatan disajikan pada tabel 2.7. berikut:

Tabel 2.7
Perbandingan Jumlah Rumah Tangga Sasaran Menurut
Status Kesejahteraan Berdasarkan Data PBDT
Tahun 2015 dan 2017

NO	NAMA KECAMATAN	2017	2015	Bertambah/ Berkurang
1	CILAWU	14.627	13.361	-1.266
2	MALANGBONG	16.966	12.290	-4.676
3	CISURUPAN	12.879	11.089	-1.790
4	GARUT KOTA	11.542	10.248	-1.294
5	KARANGPAWITAN	12.224	10.133	-2.091
6	BANYURESMI	10.481	9.440	-1.041
7	CIBATU	9.193	9.288	95
8	PAKENJENG	10.523	9.279	-1.244
9	BL. LIMBANGAN	9.976	8.899	-1.077
10	CISOMPET	9.898	8.898	-1.000
11	KADUNGORA	10.547	8.700	-1.847
12	TAROGONG KALER	9.324	8.291	-1.033
13	BAYONGBONG	11.667	7.942	-3.725
14	BANJARWANGI	9.190	7.653	-1.537
15	TAROGONG KIDUL	8.813	7.636	-1.177
16	CIKAJANG	9.195	7.520	-1.675
17	LELES	8.964	7.311	-1.653
18	CIKELET	7.701	6.748	-953
19	SINGAJAYA	7.687	6.620	-1.067
20	SAMARANG	7.206	6.319	-887
21	BUNGBULANG	7.238	6.174	-1.064
22	CIBALONG	7.979	6.050	-1.929
23	PASIRWANGI	6.907	5.599	-1.308
24	LEUWIGOONG	5.665	5.220	-445
25	SUKAWENING	5.915	5.146	-769

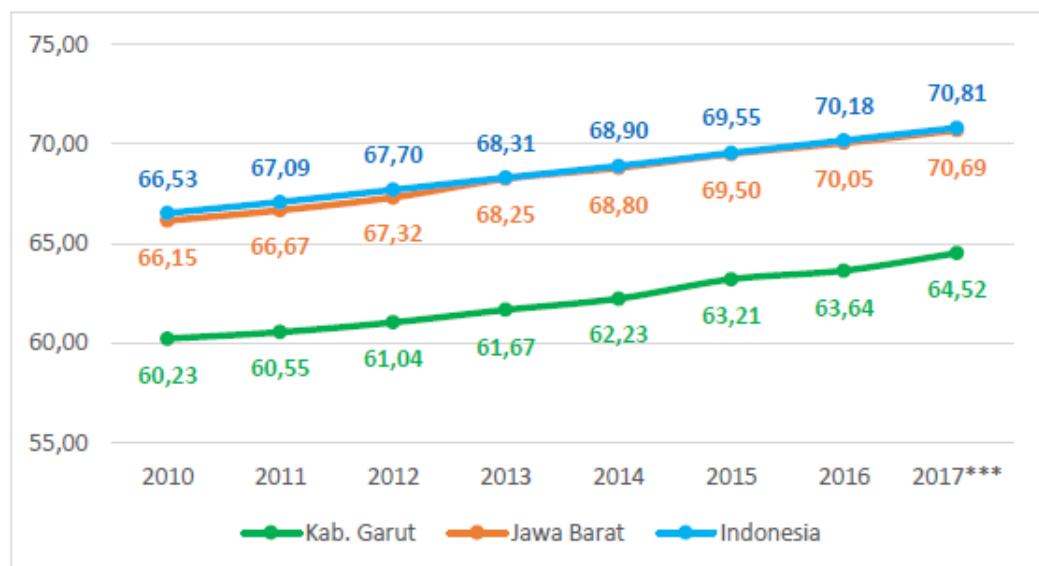
NO	NAMA KECAMATAN	2017	2015	Bertambah/ Berkurang
26	PAMEUNGPEUK	6.008	5.034	-974
27	SELAAWI	5.677	4.953	-724
28	KERSAMANAH	5.216	4.567	-649
29	CISEWU	4.998	4.257	-741
30	WANARAJA	5.366	4.126	-1.240
31	PEUNDEUY	4.560	3.860	-700
32	CIGEDUG	4.314	3.634	-680
33	SUCINARAJA	4.206	3.435	-771
34	SUKARESMI	4.457	3.378	-1.079
35	TALEGONG	4.478	3.260	-1.218
36	PAMULIHAN	3.172	2.800	-372
37	CIHURIP	3.140	2.745	-395
38	CARINGIN	3.532	2.644	-888
39	MEKARUKTI	2.933	2.331	-602
40	KARANGTENGAH	2.749	2.209	-540
41	CIBIUK	3.064	2.164	-900
42	PANGATIKAN	5.329	2.077	-3.252
	JUMLAH	315.506	263.328	-52.178

Sumber: Hasil Verivali data BDT 2015

f. Indeks Pembangunan Manusia

Status Pembangunan Manusia Kabupaten Garut yang diukur dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dihitung dengan metode penghitungan baru, secara umum telah menunjukkan berbagai perubahan dan keberhasilan dan berada pada posisi status pembangunan manusia kategori “menengah”. Hal tersebut antara lain ditunjukkan dengan pertumbuhan IPM pada periode Tahun 2014-2017 sebesar 3,68% dari sebesar 62,23 poin pada tahun 2014 menjadi 64,52 poin pada tahun 2017 (meningkat 2,29 poin). Kondisi pencapaian IPM tersebut apabila dibandingkan dengan pencapaian pada kabupaten dan kota di Jawa Barat pada periode yang sama, menunjukkan dari sisi pertumbuhan IPM pada periode Tahun 2014-2017 berada pada peringkat ke-1,

sedangkan dari sisi peningkatan poin berada pada peringkat ke-4. Kondisi pencapaian IPM pada periode tahun 2014-2017 tersebut, juga lebih baik diatas peningkatan IPM Nasional sebesar 1,91 poin maupun pertumbuhan IPM Nasional sebesar 2,77%. Kondisi yang sama juga diatas capaian peningkatan IPM provinsi Jawa Barat sebesar 1,89 poin dan pertumbuhan IPM provinsi Jawa Barat sebesar 2,75% selama periode tahun 2014-2017. Hal inilah yang patut dibanggakan dan dipertahankan, bahkan harus terus ditingkatkan, sehingga Kabupaten Garut mampu sejajar dengan kabupaten-kabupaten lain di Jawa Barat.



Gambar 2.
IPM Kabupaten Garut, Jawa Barat dan Nasional
Tahun 2010-2017

Jika ditelaah lebih jauh, pertumbuhan IPM di Kabupaten Garut pada tahun 2017 dari tahun sebelumnya sangat dominan dikontribusi oleh peningkatan pada dimensi pendidikan yang mengalami pertumbuhan indeks sebesar 2,60 %. Sedangkan

dimensi lainnya, yaitu daya beli dan kesehatan masing-masing hanya mengalami pertumbuhan sebesar 1,36% dan 0,17% pada tahun 2017.

Tabel 2.8
Pencapaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
Kabupaten Garut
Tahun 2010 s.d. 2017

NO	INDIKATOR	Pencapaian IPM								% Pertumbuhan 2014 - 2017*
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	IPM	60,23	60,55	61,04	61,67	62,23	63,21	63,64	64,52	3,68%
A	INDEKS PENDIDIKAN	51,03	51,59	52,63	53,67	55,04	55,16	55,41	56,85	3,28%
	Harapan Lama Sekolah Tahun)	10,36	10,52	10,85	11,17	11,62	11,65	11,69	11,73	0,95%
	Rata-Rata Lama Sekolah (th)	6,68	6,71	6,75	6,8	6,83	6,84	6,88	7,28	6,59%
B	INDEKS KESEHATAN	77,44	77,52	77,58	77,64	77,68	77,98	78,09	78,22	0,69%
	Angka Harapan Hidup (th)	70,34	70,39	70,43	70,47	70,49	70,69	70,76	70,84	0,50%
C	INDEKS DAYA BELI	55,28	55,51	55,7	56,29	56,36	58,69	59,58	60,39	7,15%
	Pengeluaran per kapita (000 Rp)	6.150	6.195	6.233	6.355	6.372	6.875	7.079	7.270	14,09%

Sumber: BPS Kabupaten Garut.

g. Angka Melek Huruf

Angka Melek Huruf (AMH) merupakan proporsi penduduk berusia 15 tahun ke atas yang dapat membaca dan menulis dalam huruf latin atau lainnya. Melek huruf sangat berkaitan erat dengan buta huruf, semakin meningkatnya angka melek huruf menunjukkan semakin menurunnya angka buta huruf. Baik angka melek huruf maupun angka buta huruf dapat digunakan untuk melihat pencapaian keberhasilan program-program pemberantasan buta huruf. Angka Melek Huruf pada tahun 2018 yaitu sebesar 99,86% meningkat dari tahun 2017 sebesar 99,48% dan mencapai 100,20% dari target tahun 2018 sebesar 99,28%, serta mencapai 99,99% dari target akhir RPMJD yaitu sebesar 99,33%. Angka Melek Huruf telah

memenuhi target, hal ini disebabkan karena diperluasnya akses program belajar Paket A, B, dan C melalui program Rumah Cerdas. Meningkatnya kemampuan membaca dan menulis dengan huruf latin dan berhitung serta berketrampilan diharapkan memungkinkan seseorang dapat memecahkan masalah dalam kehidupan sehari-hari.

Tabel 2.9
Pencapaian Angka Melek Huruf (AMH)
Tahun 2014-2018

Tahun	Angka Melek Huruf
2014	99,45
2015	99,44
2016	99,41
2017	99,48
2018	99,86

Sumber: Dinas Pendidikan

h. Angka Rata-rata Lama Sekolah dan Harapan Lama Sekolah

IPM ditinjau dari dimensi pendidikan, indikator yang dipergunakan yaitu angka rata-rata lama sekolah (RLS) dan angka harapan lama sekolah (HLS). Pencapaian pada tahun 2017 menunjukkan rata-rata lama sekolah penduduk 25 tahun ke atas mencapai 7,28 tahun atau setara dengan kelas VII. Sementara angka harapan lama sekolah telah mencapai 11,73 tahun, artinya anak usia 7 tahun yang masuk dunia pendidikan diharapkan akan dapat bersekolah selama 11,73 tahun atau hampir setara dengan lulusan SMA. Selama lima tahun terakhir, rata-rata lama sekolah dan harapan lama sekolah terus mengalami peningkatan. Rata-rata lama sekolah tumbuh 1,25% per tahun, sementara harapan lama sekolah tumbuh 1,80% per

tahun. Secara umum, HLS dapat digunakan sebagai indikator untuk mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang di suatu wilayah.

Dari capaian HLS dan RLS tersebut, maka indeks pendidikan pada perspektif IPM di Kabupaten Garut tahun 2017 tercatat sebesar 56,85 poin, mengalami pertumbuhan 2,61% atau meningkat 1,44 poin dari tahun sebelumnya sebesar 55,41 poin. Jika dibandingkan Jawa Barat, capaian indeks pendidikan di Kabupaten Garut masih terpaut 4,78 poin lebih rendah. Kondisi ini membawa Kabupaten Garut pada posisi 21 dari 27 kabupaten/kota di Jawa Barat terkait kualitas pengetahuan yang ditinjau dari perspektif IPM.

Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan rata-rata lama sekolah diantaranya dari sisi pendidikan formal difokuskan kepada penduduk yang saat ini sedang bersekolah, agar mereka dapat menjaga kelangsungan sekolahnya hingga ke tingkat yang lebih tinggi. Dan dari sisi pendidikan non-formal melalui peningkatan tingkat pendidikan melalui pelaksanaan program paket A, B dan C bagi penduduk yang saat ini sudah tidak bersekolah. Perlu diketahui bahwa Rata-rata Lama Sekolah merupakan kombinasi dari beberapa variabel pendidikan yaitu Partisipasi Sekolah, jenjang pendidikan yang pernah diduduki, kelas yang sedang dijalani, dan jenjang pendidikan yang ditamatkan dan cakupan perhitungan bagi penduduk yang berusia 25 tahun ke atas dengan asumsi pada usia tersebut proses pendidikan sudah berakhir.

Tabel 2.10
Pencapaian Rata-Rata Lama Sekolah dan
Harapan Lama Sekolah
Tahun 2010 – 2017

NO	INDIKATOR	Tahun								% Pertumbuhan 2014 - 2017*
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	Harapan Lama Sekolah Tahun)	10,36	10,52	10,85	11,17	11,62	11,65	11,69	11,73	0,95%
2	Rata-Rata Lama Sekolah (th)	6,68	6,71	6,75	6,8	6,83	6,84	6,88	7,28	6,59%

Sumber: BPS Kabupaten Garut.

Tantangan yang masih dihadapi di bidang pendidikan diantaranya Pendidikan Formal Belum Dirasakan oleh Semua Kalangan terutama pada jenjang pendidikan menengah, hal ini dapat ditunjukkan dari Angka Partisipasi Murni (APM) SMA sederajat pada tahun 2018 yang baru mencapai 63,66% yang berbanding lurus dengan Angka Melanjutkan dari SMP/MTs ke SMA sederajat yang mencapai 86,4%.

i. Angka Usia Harapan Hidup

Pencapaian IPM ditinjau dari dimensi umur panjang dan sehat, indikator yang dipergunakan yaitu angka harapan hidup saat lahir (AHH), dimana pada tahun 2017 telah mencapai 70,84 tahun. Selama kurun waktu 2010 hingga 2017, walaupun relatif lambat, AHH terus mengalami peningkatan dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 0,1% per tahun atau dengan kata lain harapan hidup rata-rata per tahun meningkat 0,07 tahun. Artinya, harapan seorang bayi yang baru lahir untuk dapat hidup lebih lama menjadi semakin tinggi. Namun demikian jika dibandingkan dengan AHH Jawa Barat pada tahun 2017 yang sudah mencapai 72,47 tahun, maka AHH Garut masih terpaut 1,63 tahun lebih rendah. Kondisi tersebut merefleksikan, dari perspektif IPM, derajat kesehatan di

Kabupaten masih berada dibawah rata-rata Provinsi Jawa Barat.

Tabel 2.11
Pencapaian Angka Harapan Hidup Kabupaten Garut
Tahun 2010 – 2017

NO	INDIKATOR	Pencapaian IPM								% Pertumbuhan 2014 - 2017*
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	Angka Harapan Hidup (th)	70,34	70,39	70,43	70,47	70,49	70,69	70,76	70,84	0,50%

NO	INDIKATOR	Pencapaian IPM								% Pertumbuhan 2014 - 2017*
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
C	INDEKS DAYA BELI	55,28	55,51	55,7	56,29	56,36	58,69	59,58	60,39	7,15%
	Pengeluaran per kapita (000 Rp)	6.150	6.195	6.233	6.355	6.372	6.875	7.079	7.270	14,09%

Sumber: BPS Kabupaten Garut.

Menurut konsep hidup sehat H.L.Blum, terdapat empat faktor utama yang mempengaruhi derajat kesehatan masyarakat sebagai faktor determinan timbulnya masalah kesehatan yang terdiri dari faktor lingkungan sebesar 45% (sosial, ekonomi, politik, budaya), faktor perilaku kesehatan/gaya hidup sebesar 30% (*life style*), faktor pelayanan kesehatan sebesar 20% (jenis cakupan dan kualitasnya) dan faktor keturunan sebesar 5% (genetik). Keempat faktor tersebut saling berinteraksi yang mempengaruhi kesehatan perorangan dan derajat kesehatan masyarakat.

Dari sisi lingkungan berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Garut Tahun 2017 menunjukkan kondisi lingkungan belum sepenuhnya sehat, yang ditunjukkan dari masih terdapat 27,56% rumah tangga yang belum mampu mengakses air bersih dan masih terdapat 41,12% rumah tangga belum menikmati sanitasi layak. Dari sisi perilaku, praktek persalinan yang aman semakin meningkat, tetapi belum merata, yang ditunjukkan

dengan data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Garut Tahun 2017, masih terdapat sekitar 4,27% persalinan ditolong tenaga nonmedis. Selain itu, belum semua penduduk dapat mengakses persalinan dengan medis terutama untuk kelompok berpenghasilan rendah.

Akselerasi pembangunan pada dimensi kesehatan di Kabupaten Garut sangat perlu terus dilakukan terhadap faktor-faktor determinan yang mempengaruhi dimensi tersebut, yang tidak sebatas pada sektor kesehatan, namun melibatkan hampir seluruh sektor pembangunan yang meliputi pembangunan sarana dan prasarana kesehatan, infrastruktur, sanitasi, pendidikan dan lain sebagainya. Pada dasarnya, upaya yang harus dilakukan harus diarahkan untuk meningkatkan kecukupan dan aksesibilitas penduduk terhadap fasilitas-fasilitas kesehatan serta peningkatan responsivitas penduduk terhadap fasilitas-fasilitas kesehatan tersebut. Percepatan pelaksanaan program-program kesehatan untuk menekan angka kematian bayi dan angka kematian ibu melahirkan yang disertai dengan upaya mewujudkan fasilitas kesehatan yang memadai serta tenaga medis yang lebih merata, mutlak harus dijaga dan ditingkatkan konsistensinya. Sehingga diharapkan dapat menjamin akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan secara optimal. Disamping itu, akselerasi pencapaian IPM diharapkan tidak hanya bertumpu pada dinas teknis saja, melainkan harus terintegrasi dengan tugas-tugas kecamatan, kelurahan dan pemerintahan desa, serta lebih diarahkan kepada upaya perbaikan sarana dan prasarana puskesmas/puskesmas pembantu dengan seluruh jaringan kerjanya.

j. Pengeluaran Per Kapita

Pencapaian IPM ditinjau dari dimensi standar hidup layak, indikator yang dipergunakan yaitu indikator perkembangan tingkat pengeluaran sebagai pendekatan pengukuran daya beli masyarakat di suatu wilayah. Pada tahun 2017, pengeluaran per kapita penduduk Garut mencapai Rp. 7,27 juta per kapita per tahun. Capaian ini masih tercatat relatif rendah, dimana masih terpaut cukup tinggi di bawah capaian Jawa Barat yang telah mencapai 9,77 juta per kapita per tahun, atau masih terpaut hampir Rp. 10,28 juta per kapita per tahun. Walaupun relatif lambat, pengeluaran per kapita Garut terus meningkat selama tujuh tahun terakhir dengan rata-rata pertumbuhan sekitar 2,45% per tahun. Selama kurun waktu tersebut, perkembangan tertinggi terjadi pada tahun 2015, dengan pertumbuhan yang sangat tinggi, yakni sebesar 7,89%.

Tabel 2.12
Pencapaian Pengeluaran Per Kapita Kabupaten Garut
Tahun 2010 - 2017

NO	INDIKATOR	Pencapaian Pengeluaran Perkapita								% Pertumbuhan 2014 - 2017*
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	Pengeluaran per kapita (000 Rp)	6.150	6.195	6.233	6.355	6.372	6.875	7.079	7.270	14,09%

Sumber: BPS Kabupaten Garut.

Masih rendahnya capaian daya beli masyarakat tersebut sangat terkait dengan kondisi ekonomi makro dan situasi ketenagakerjaan di Kabupaten Garut secara makro. Struktur ekonomi yang masih didominasi oleh sektor pertanian yang cenderung konvensional menyebabkan lambatnya pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Garut. Pola distribusi hasil pertanian yang memiliki rantai relatif pendek menyebabkan kurang maksimalnya sektor pertanian dalam menstimulus

perkembangan sektor lainnya di Kabupaten Garut, sehingga penciptaan nilai tambah bruto kurang maksimal yang berimplikasi pada rendahnya produktivitas penduduk. Selain itu, pelaku pada sektor pertanian masih sangat didominasi oleh petani subsistem (gurem), dimana dari hasil sensus pertanian 2013 tercatat sekitar 79,23% petani di Kabupaten Garut adalah petani gurem. Selanjutnya persentase setengah penganggur, atau tenaga kerja yang bekerja dibawah jam normal, di Kabupaten Garut masih sangat tinggi, dimana hasil SAKERNAS BPS tahun 2014 mencatat tingkat setengah penganggur sebesar 36,47%, atau terbesar kedua di Jawa Barat setelah Kabupaten Tasikmalaya. Kondisi tersebut tentunya juga berimplikasi pada rendahnya produktivitas tenaga kerja di Kabupaten Garut secara makro.

2. Permasalahan Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten Garut

a. Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran

Tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut yang diukur dari jumlah penduduk miskin masih rendah, yang diindikasikan dari masih tingginya jumlah penduduk miskin tahun 2018 yang mencapai 241,31 ribu jiwa atau 9,27 %. Dan jika dibandingkan dengan angka persentase penduduk miskin Jawa Barat, masih berada diatas rata-rata penduduk miskin kabupaten dan kota di Jawa Barat sebesar 7,45%, dan berada pada peringkat ke-18 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat.

Dalam bidang ketenagakerjaan, jumlah pengangguran terbuka usia kerja 15 tahun keatas masih cukup tinggi, pada tahun 2018 mencapai sebanyak 77.440 jiwa atau 7,07%, meningkat 0,57% dari tahun 2015 sebanyak 65.761 jiwa atau

6,5%, dan berada pada peringkat ke-9 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa angkatan kerja yang cukup besar masih belum terserap secara optimal oleh sektor-sektor produksi, sebagai akibat lapangan pekerjaan yang masih kurang dan tingkat kompetensi angkatan kerja yang masih rendah.

Selain itu, ditinjau dari rasio ketergantungan penduduk masih cukup tinggi mencapai 57,75 % yang berarti dari jumlah 100 orang penduduk usia produktif, harus menanggung sekitar 57 orang penduduk yang tidak produktif yang meliputi 47 orang anak-anak dan 10 orang usia lanjut. Hal tersebut cukup tinggi karena di atas 50%, dan masih berada diatas rata-rata Rasio Ketergantungan Provinsi Jawa Barat sebesar 46,85%.

b. Belum optimalnya pemenuhan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta sosial

Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara untuk berkehidupan layak. Sampai tahun 2018, capaian pelayanan dasar SPM Pendidikan masih dibawah standar yang ditetapkan, diantaranya Angka Partisipasi Kasar (APK) PAUD baru sebesar 74,20%, Angka Partisipasi Murni (APM) SD/MI sebesar 99,17%, Angka Partisipasi Murni (APM) SMP/MTs sebesar 97,99%.

Capaian pelayanan dasar SPM kesehatan pada tahun 2018 yang belum mencapai target diantaranya pelayanan kesehatan ibu hamil sebesar 99,17%, pelayanan kesehatan ibu bersalin baru mencapai 76,14%, pelayanan kesehatan balita sebesar

88,06%, pelayanan kesehatan pada usia produktif sebesar 51,86%, pelayanan kesehatan pada usia lanjut sebesar 41,53%, pelayanan kesehatan penderita hipertensi sebesar 49,20%, pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus sebesar 30,80%, pelayanan kesehatan orang dengan gangguan jiwa berat sebesar 79,20% dan pelayanan kesehatan orang terduga tuberkulosis sebesar 85%.

Capaian pelayanan dasar SPM Pekerjaan Umum pada tahun 2018, diantaranya persentase cakupan air bersih perdesaan sebesar 76%, dan cakupan rumah tinggal bersanitasi sebesar 64,60 %. Capaian pelayanan dasar SPM perumahan rakyat pada tahun 2018, diantaranya jumlah warga negara korban bencana yang memperoleh rumah layak huni mencapai 570 orang.

Capaian pelayanan dasar SPM ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat pada tahun 2018, diantaranya Pelayanan ketentraman dan ketertiban Umum baru mencapai 23% dan jumlah warga negara yang memperoleh layanan penyelamatan dan evakuasi korban kebakaran mencapai 68%.

Capaian pelayanan dasar SPM sosial pada tahun 2018 diantaranya jumlah warga negara penyandang disabilitas yang memperoleh rehabilitasi sosial diluar panti sebanyak 175 orang, jumlah anak telantar yang memperoleh rehabilitasi sebanyak 15 orang, jumlah warga negara lanjut usia terlantar yang memperoleh rehabilitasi sosial diluar panti sebanyak 176 orang, dan jumlah warga negara korban bencana yang memperoleh perlindungan dan jaminan sosial sebanyak 28704 orang.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Garut yang masih berlaku yakni Tahun 2019-2024 disebutkan bahwa Permasalahan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah untuk Layanan Urusan Wajib Dasar di Bidang Sosial, Kabupaten Garut masih mempunyai permasalahan sebagai berikut:

1. Tingginya jumlah penduduk miskin dan angka penyandang masalah Kesejahteraan Sosial;
2. Belum terintegrasinya penanganan penduduk miskin;
3. Tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial belum optimal;
4. Kurangnya kemandirian Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) sebagai mitra pemerintah dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS);
5. Rendahnya aksesibilitas sarana dan prasarana bagi Lansia dan disabilitas;
6. Belum optimalnya penanganan bencana alam dan dampak sosialnya.

D. Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Untuk menganalisis mengenai implikasi pengaturan sistem baru yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, penulis menggunakan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Hal tersebut merupakan suatu keharusan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang pada pokoknya mengatur bahwa kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru dilakukan dengan menganalisis dampak dari suatu norma untuk memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh dari penerapan norma tersebut. Kajian tersebut didukung dengan analisis yang metode tertentu, antara lain metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology* (ROCCIPI).

Regulatory Impact Analysis (RIA) adalah sebuah metode yang secara sistematis dan konsisten mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah, mengkomunikasikan informasi kepada para pengambil keputusan.⁴³ Pada dasarnya, metode RIA digunakan untuk menilai regulasi dalam hal: relevansi antara kebutuhan masyarakat dan sasaran kebijakan, kebutuhan terhadap intervensi pemerintah, efisiensi antara input dan output, efektifitas antara sasaran kebijakan dan hasil, keberlanjutan antara kebutuhan masyarakat dan hasil sebelum diterapkannya atau dirubahnya suatu regulasi.

Dengan menggunakan metode RIA, diharapkan regulasi yang ada semakin baik, mendukung bagi iklim usaha khususnya bagi regulasi terkait usaha dan menciptakan keserasian regulasi secara umum yang pada akhirnya memberikan dampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁴⁴

Tuntutan pokok dari metode RIA adalah: (1) memberikan alasan perlunya intervensi pemerintah; (2) memberikan alasan

⁴³ Asian Development Bank, *Regulatory Impact Assessment (RIA) Guide Book*, Jakarta: 2002, hlm. 7.

⁴⁴ Nasokah, *Reformasi Regulasi menuju Penciptaan Iklim Usaha yang Kondusif*, Opini, Suara Merdeka, 16 April, 2006.

regulasi adalah alternatif yang terbaik; (3) memberikan alasan bahwa regulasi memaksimalkan manfaat sosial bersih dengan biaya minimum; (4) mendemonstrasikan bahwa konsultasi yang cukup telah dilakukan; (5) menunjukkan bahwa mekanisme kepatuhan dan implementasi yang sesuai telah ditetapkan.⁴⁵ Penjelasan singkat mengenai tahapan metode RIA dapat membantu pengambil kebijakan dalam merumuskan kebijakan dan melakukan review atas kebijakan yang ada.⁴⁶

Adapun runtutan tahapan metode RIA dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial akan diuraikan sebagai berikut:

1. Perumusan Masalah

Dalam hampir semua kasus, pemerintah menerbitkan kebijakan karena ingin menyelesaikan suatu masalah. Dalam tahap ini analisis kebijakan antara lain ingin mengetahui: Apakah dalam mengeluarkan kebijakan, pemerintah telah memahami masalah yang sebenarnya? Apakah masalah yang ingin diselesaikan benar-benar ada? Atau hanya gejalanya? Apakah tidak terdapat masalah yang lebih mendasar? Apakah akar penyebab timbulnya masalah? Dan bagaimana persepsi para stakeholders (pihak yang terkait) terhadap masalah tersebut?

2. Identifikasi Tujuan (Sasaran) Kebijakan

Dalam tahap ini analisis kebijakan berusaha mengetahui sasaran yang ingin dicapai pemerintah melalui penerbitan kebijakan. Dalam beberapa kasus, sasaran suatu kebijakan tentu saja adalah untuk menyelesaikan 'masalah' yang sudah

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Asian Development Bank, *Op. Cit.*, hlm. 23-40.

diidentifikasi pada tahap tersebut di atas. Namun dalam banyak kasus, suatu 'masalah' mungkin cukup pelik dan rumit, sehingga tidak bisa diselesaikan hanya dengan satu tindakan (kebijakan) saja. Dalam keadaan demikian, maka kebijakan pemerintah biasanya dibuat memang hanya ditujukan untuk mengatasi sebagian dari masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, analisis kebijakan harus mengidentifikasi dengan jelas sasaran yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut. Pertanyaan yang perlu dicarikan jawabannya, antara lain, Apakah tujuan (sasaran) pemerintah dalam menerbitkan kebijakan? Apakah sasaran kebijakan tersebut untuk menyelesaikan sebagian dari, atau keseluruhan, permasalahan yang dihadapi? (problem biasanya cukup kompleks, sehingga diperlukan beberapa kebijakan untuk menyelesaikan problem secara menyeluruh). Selain itu, analisis juga perlu melihat apakah pemerintah memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan tersebut dan apakah kebijakan tersebut konsisten dengan undang-undang dan peraturan lainnya.

3. Identifikasi Alternatif (Opsi) Penyelesaian Masalah

Pada tahap ini, analisis kebijakan mereview pengembangan alternatif tindakan (opsi) yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah diidentifikasi. Fokus review dalam tahap ini adalah melihat apakah pemerintah telah mempertimbangkan seluruh opsi (alternatif tindakan) yang tersedia. Analisis kebijakan juga harus memperhatikan apakah terdapat cara (alternatif tindakan) lain yang lebih baik dan lebih jelas, yang dapat digunakan pemerintah untuk mencapai tujuannya? Bagaimana dengan alternatif tidak melakukan apa-apa (*do nothing*)? Dengan melihat alternatif penyelesaian masalah lainnya, kita dapat membandingkan dan

mempertimbangkan alternatif manakah yang lebih baik dalam mencapai hasil yang diinginkan.

4. Analisis Manfaat dan Biaya

Dalam tahap ini, analisis kebijakan melakukan *assessment* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi atau alternatif tindakan yang penting, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, konsumen, pelaku usaha, dan ekonomi secara keseluruhan.

5. Komunikasi (Konsultasi) Dengan Stakeholders

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang secara terus-menerus dikomunikasikan kepada para stakeholders, terutama pelaksana yang menjalankan kebijakan di lapangan. Konsultasi ini harus dilakukan dari mulai tahap awal perumusan kebijakan sampai dengan tahap implementasi dan monitoring pelaksanaan kebijakan. Dalam model kita, konsultasi sudah mulai dilakukan dalam tahap identifikasi masalah. Konsultasi pada tahap ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah menangani masalah yang tepat, dan bahwa persepsi pemerintah terhadap masalah yang dihadapi sama dengan persepsi masyarakat, pelaku usaha, maupun stakeholders lainnya. Konsultasi pada tahap pengembangan alternatif terutama bertujuan untuk mendapatkan masukan mengenai opsi yang dapat dipilih, dan untuk menguji apakah opsi tertentu dapat dijalankan secara layak (*workable*). Dalam tahap analisis *costs/benefit*, konsultasi terutama bertujuan untuk mendapatkan masukan mengenai biaya (kerugian atau kesulitan) dan manfaat (keuntungan) dari setiap opsi, dan untuk mendapatkan konfirmasi apakah biaya/manfaat yang diharapkan benar-benar terwujud dalam prakteknya.

Berdasarkan komunikasi yang telah dilakukan pada prinsipnya memperoleh kesimpulan bahwa Pemerintah Daerah sejauh ini mempunyai tanggungjawab secara moril maupun materiil

6. Penentuan Opsi (Alternatif Kebijakan) Terbaik

Setelah mempertimbangkan berbagai kemungkinan opsi tindakan, dan setelah membandingkan berbagai biaya dan manfaat dari opsi tersebut, maka tahap selanjutnya adalah memilih opsi tindakan yang terbaik untuk mencapai sasaran dan menyelesaikan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Fungsi analisis dalam tahap ini adalah memastikan bahwa pemerintah telah membandingkan semua *costs/ benefits* dan memilih opsi yang paling efisien dan efektif.

7. Perumusan Strategi Implementasi Kebijakan

Setelah opsi dipilih, tahap selanjutnya adalah merumuskan strategi untuk mengimplementasikan kebijakan di lapangan. Strategi implementasi mencakup penatausahaan (administrasi) kebijakan, sosialisasi kebijakan, dan monitoring pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan runtutan tahapan metode RIA di atas, maka dengan adanya regulasi tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam bentuk Peraturan Daerah akan memberikan implikasi sebagai berikut:

1. Penyediaan anggaran bagi Pemerintah Kabupaten Garut dalam menyediakan sarana penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS);
2. Penyediaan anggaran dan sumber daya manusia untuk melakukan pelatihan dan pembinaan kepada PPKS yang berasal

dari Kabupaten Garut untuk memiliki kemampuan sehingga dapat mandiri.

3. Penyediaan sumber daya manusia dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap PPKS yang melakukan pelanggaran;
4. Penambahan jenis perizian, khususnya bagi penyelenggara pengumpulan uang atau sumbangan sebagai upaya untuk pengawasan dan pengendalian usaha pengumpulan sumbangan dan uang.

Adanya pengaturan mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini kedalam suatu Rancangan Peraturan Daerah selain memberikan implikasi sebagaimana dijelaskan di atas, juga memberikan dampak yang besar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terutama terkait pembiayaan sumber daya penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi: sumber daya manusia; sarana dan prasarana; dan sumber pendanaan. Hal ini akan mendorong Pemerintah daerah untuk menyediakan anggaran dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dengan menganggarkannya dalam APBD. Oleh karena itu, diperlukan komitmen yang kuat dari pemerintah daerah dan masyarakat dalam pelaksanaan dan penerapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial ini nantinya, sehingga apa yang menjadi tujuan dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah ini dapat terwujud. Selain itu, dengan adanya komitmen yang kuat dan kerjasama dari semua kalangan diharapkan permasalahan-permasalahan yang selama ini muncul terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat diminimalisir dan terselesaikan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Sistem hukum nasional merupakan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua unsur yang saling menunjang antara satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dengan berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945. Sistem regulasi daerah yang kuat jelas akan berimplikasi kepada sistem regulasi nasional. Penguatan regulasi daerah nantinya juga akan menguatkan tujuan hukum itu sendiri yakni untuk mencapai keadilan (*gerechtigheit*) kemanfaatan (*zweck-massigkeit*) dan untuk memberikan kepastian (*rechtssicherheit*).⁴⁷ Peraturan Daerah sebagai aturan hukum dalam pembentukannya perlu memperhatikan prinsip-prinsip keabsahan, prinsip keabsahan ini akanterkait dengan dua hal penting yaitu kewenangan dan prosedur keberlakuan hukum.⁴⁸

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁴⁹ Sedangkan Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan,

⁴⁷ Arfan Faiz M., *Reposisi Lembaga Pendidikan Hukum dalam Proses Legislasi di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Agung Republik Indonesia, Vol. 6., Nomor 2, Juli 2009, hlm. 146.

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Peraturan Daerah sebagai Bagian Integral dari Peraturan Perundang-Undangan dalam Negara Hukum Republik Indonesia*, Jurnal Legislasi Daerah, Edisi I Januari-April 2010, DPRD Provinsi Jawa Timur, hlm. 12.

⁴⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.⁵⁰

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip tersebut, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.⁵¹ Kewenangan seseorang atau badan hukum pemerintah untuk melakukan suatu tindakan pemerintahan dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan baik secara langsung (atribusi) ataupun pelimpahan (delegasi dan sub delegasi) serta atas dasar penugasan (mandat).⁵²

Untuk menghasilkan Peraturan Daerah Kabupaten Garut yang baik dan untuk menghindari terjadinya Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka melalui Naskah Akademik ini dilakukan langkah inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial, kemudian peraturan perundang-undangan tersebut dievaluasi dan dianalisis untuk dijadikan sebagai pedoman atau acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kesejahteraan sosial diharapkan dapat memberikan gambaran dan masukan positif pada pengaturan yang nantinya akan dituangkan ke dalam substansi

⁵⁰ Pasal 1 angka 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁵¹ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 101.

⁵² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 7.

atau materi muatan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Adapun beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dapat dijadikan sebagai pedoman atau acuan dalam proses penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen Ke-4

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan sumber hukum tertinggi di Indonesia. Di Indonesia, secara konstitusional pembangunan kesejahteraan sosial memiliki landasan yang kuat karena tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam Pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia antara lain, adalah "... memajukan kesejahteraan umum". serta bab khusus mengenai kesejahteraan sosial beserta pasal-pasal yang secara spesifik menyiratkan adanya kewajiban konstitusional dalam penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial.

Terdapat beberapa ketentuan pasal dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial, antara lain:

a. Pasal 28A:

"Hak setiap orang untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya".

Dalam memenuhi dan mempertahankan hidupnya, masyarakat berhak melakukan berbagai aktivitas, dimana beberapa kegiatan masyarakat tersebut dapat

dikelompokkan sebagai subyek penyandang permasalahan kesejahteraan sosial, seperti Anak Jalanan, Wanita Tuna Susila, Tuna Susila, Gelandangan dan Gelandangan Psikotik; dan Pengemis.

b. Pasal 28B:

- (1). Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2). Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Sesuai hak yang tercantum dalam Pasal 28 B, maka pemerintah dan pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan penanganan terhadap anak yang menyandang permasalahan kesejahteraan sosial, khususnya kekerasan terhadap anak.

c. Pasal 28H:

- (1). Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2). Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3). Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pasal 28 H ayat (3)).

d. Pasal 33 ayat (3):

“Bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

e. Pasal 34:

(1). Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

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

Berdasarkan amanah yang termuat dalam konstitusi, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan dasar tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Garut memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan untuk menangani masalah sosial di Kabupaten Garut.

2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial disebutkan bahwa urusan kesejahteraan sosial merupakan tanggung jawab dari pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan sosial, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan mengalokasikan anggaran kesejahteraan sosial di APBD. Ruang lingkup penyelenggaraan

kesejahteraan sosial yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tidak terbatas pada penanganan pada penyandang masalah sosial saja, tetapi juga pada pemberian izin bagi peminta sumbangan dan bantuan sosial.

Terdapat beberapa ketentuan pasal dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial, antara lain:

a. Pasal 24 ayat (1) :

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab :

- a. Pemerintah; dan
- b. Pemerintah daerah.

b. Pasal 29 :

Tanggungjawab pemerintah kabupaten/ kota dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial meliputi:

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

c. Pasal 30 :

Wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

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

3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, mengatur penanganan fakir miskin yang dilakukan dengan asas kemanusiaan, keadilan sosial, nondiskriminasi, kesejahteraan, kesetiakawanan dan pemberdayaan. Selain itu, diatur juga mengenai hak dan tanggung jawab fakir miskin.

Terdapat beberapa ketentuan pasal dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial, antara lain:

a. Pasal 5 :

Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

b. Pasal 12 :

(1). Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggungjawab mengembangkan potensi diri bagi perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat.

(2). Pengembangan potensi diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui bimbingan mental spiritual, dan ketrampilan.

c. Pasal 31 ayat (1):

Dalam menyelenggarakan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah kabupaten/kota bertugas:

a. Memfasilitasi, mengordinasikan, dan menyosialisasikan pelaksanaan kebijakan, strategi dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional;

b. Melaksanakan pemberdayaan pemangku kepentingan dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;

c. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota;

d. Mengevaluasi kebijakan, strategi, serta program pada tingkat kabupaten/kota;

- e. Menyediakan sarana dan prasarana bagi penanganan fakir miskin; dan
- f. Mengalokasikan dana yang cukup dan memadai dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin.

Upaya penegakkan hukum dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial tidak hanya terbatas pada penegakkan represif, tetapi juga pada upaya preventif. Berdasarkan ketentuan diatas, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab untuk menyelenggarakan penanganan fakir miskin. Penyelenggaraan penanganan fakir miskin yang dilakukan oleh pemerintah dengan baik merupakan salah satu upaya preventif untuk mencegah terjadinya permasalahan sosial. Karena salah satu faktor penyebab permasalahan kesejahteraan sosial adalah faktor ekonomi.

4. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diubah sebanyak 3 (tiga) kali. *Pertama*, dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *Kedua*, dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Terdapat beberapa ketentuan pasal dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial, antara lain:

a. Pasal 11 ayat (1) :

“Urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.”

b. Pasal 12 ayat (1) :

“Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi :

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.”

c. Pasal 236 ayat (1) :

“Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.”

Berdasarkan ketentuan di atas, masalah sosial merupakan salah satu masalah yang menjadi urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan, pemerintah daerah harus menuangkannya dalam sebuah produk hukum berupa peraturan daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah Kabupaten

Garut memiliki legitimasi untuk membuat peraturan daerah tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

5. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Penyandang disabilitas adalah pihak yang rentan mendapatkan diskriminasi dan juga menjadi korban kriminalitas. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melakukan perlindungan terhadap penyandang disabilitas dari oknum-oknum yang memanfaatkan kekurangan penyandang disabilitas untuk mencari keuntungan dengan cara mengemis.

Terdapat beberapa ketentuan pasal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 yang mengatur mengenai kesejahteraan sosial, antara lain:

a. Pasal 27 ayat (1) :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan perencanaan, penyelenggaraan, dan evaluasi tentang pelaksanaan Penghormatan, Perlindungan, dan Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas.”

b. Pasal 39 :

(1). Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan sosialisasi perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur negara tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas.

(2). Sosialisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. Pencegahan;

- b. Pengenalan tindak pidana; dan
- c. Laporan dan pengaduan kasus eksploitasi, kekerasan, dan pelecehan.

6. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia

Undang-Undang Nomor 13 tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia memberikan jaminan kepada lanjut usia untuk mendapatkan kesejahteraan kehidupan yang layak. Pasal 1 angka 1 menjelaskan bahwa kesejahteraan adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial baik material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketenteraman lahir batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban asasi manusia sesuai dengan Pancasila.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998, menyatakan bahwa:

- (1). Lanjut Usia mempunyai hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2). Sebagai penghormatan dan penghargaan kepada Lanjut Usia diberikan 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; dan

h. bantuan sosial.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial bagi lanjut usia. Dengan dasar tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Garut memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan untuk menangani masalah sosial di Kabupaten Garut.

7. Peraturan Menteri Sosial Nomor 9 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial di Daerah Provinsi dan di Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri ini dibentuk dalam rangka untuk melaksanakan ketentuan Pasal 10 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Sosial Nomor 9 Tahun 2018, dinyatakan bahwa:

- (1) Penerima Pelayanan Dasar pada SPM bidang sosial untuk setiap Jenis Pelayanan Dasar merupakan warga negara Indonesia dengan ketentuan:
 - a. Penyandang Disabilitas Telantar untuk Jenis Pelayanan Dasar Rehabilitasi Sosial dasar Penyandang Disabilitas Telantar di dalam dan di luar Panti Sosial;
 - b. Anak Telantar untuk Jenis Pelayanan Dasar Rehabilitasi Sosial dasar Anak Telantar di dalam dan di luar Panti Sosial;
 - c. Lanjut Usia Telantar untuk Jenis Pelayanan Dasar Rehabilitasi Sosial dasar Lanjut Usia Telantar di dalam dan di luar Panti Sosial;
 - d. Gelandangan dan Pengemis untuk Jenis Pelayanan Dasar Rehabilitasi Sosial dasar tuna

- sosial khususnya Gelandangan dan Pengemis di dalam dan di luar Panti Sosial;
- e. Korban Bencana daerah provinsi untuk Jenis Pelayanan Dasar Perlindungan dan Jaminan Sosial pada Saat dan Setelah Tanggap Darurat Bencana bagi Korban Bencana daerah provinsi; dan
 - f. Korban Bencana daerah kabupaten/kota untuk Jenis Pelayanan Dasar Perlindungan dan Jaminan Sosial pada Saat dan Setelah Tanggap Darurat Bencana bagi Korban Bencana daerah kabupaten/ kota.
- (2) Seluruh warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhak mendapatkan Pelayanan Dasar pada SPM bidang sosial di daerah provinsi dan di daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Sosial Nomor 9 Tahun 2018, dinyatakan bahwa: Penerima Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 berhak mendapatkan Mutu Pelayanan Dasar berupa: a. standar dan jumlah kualitas barang dan/atau jasa; b. standar dan jumlah kualitas sumber daya manusia; dan c. petunjuk teknis atau tata cara pemenuhan standar. Kemudian berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Sosial Nomor 9 Tahun 2018, dinyatakan bahwa:

- (1) Rehabilitasi Sosial mengutamakan layanan dalam keluarga dan komunitas.
- (2) Rehabilitasi Sosial di dalam Panti Sosial merupakan alternatif terakhir.

Dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Sosial Nomor 9 Tahun 2018, dinyatakan bahwa:

- (1) Jenis bencana terdiri atas bencana alam dan bencana sosial.
- (2) Bencana alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. gempa bumi;
 - b. tsunami;

- c. banjir;
 - d. tanah longsor;
 - e. letusan gunung api;
 - f. gelombang laut ekstrem;
 - g. angin topan, termasuk siklon tropis/puting beliung; dan/atau
 - h. kekeringan.
- (3) Bencana sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
- a. konflik sosial;
 - b. aksi teror;
 - c. kebakaran pemukiman dan gedung;
 - d. wabah/epidemi;
 - e. gagal teknologi; dan/atau
 - f. kebakaran hutan dan lahan.

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Menteri Sosial Nomor 9 Tahun 2018, dinyatakan bahwa:

- (1) Peraturan Menteri ini sebagai acuan Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dalam menetapkan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah mengenai rencana pemenuhan Pelayanan Dasar pada SPM bidang sosial di daerah provinsi dan di daerah kabupaten/kota.
- (2) Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menetapkan target pencapaian SPM bidang sosial selama kurun waktu tertentu, termasuk perhitungan pembiayaan berdasarkan data penerima layanan yang diperoleh setiap tahunnya.

Demikian uraian hasil evaluasi dan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai pedoman atau acuan dan dapat dituangkan ke dalam substansi atau materi muatan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Walaupun masih banyak regulasi yang dapat dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, tentu hal tersebut akan dijadikan referensi bagi peneliti.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Filosofis berasal dari kata “filsafat”, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan kata ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.⁵³

Landasan filosofis merupakan suatu landasan yang didasarkan atas nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Dengan bahasa yang serupa, Jimly Asshiddiqie menyebutkannya sebagai cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan.⁵⁴ Cita-cita filosofis tersebut haruslah terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, ada kesesuaian antara cita-cita filosofis masyarakat dengan cita-cita filosofis yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki cita-cita filosofis Pancasila maka peraturan yang akan dibuat hendaknya memuat nilai-nilai yang terkandung dalam cita-cita filosofis tersebut.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusan atau norma-normanya

⁵³ Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 171.

mendapatkan pembenaran dikaji secara filosofis. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan merupakan landasan yang berkaitan dengan ideologi Negara.

Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia memuat sistem nilai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Disamping itu, di dalam Pancasila terkandung nilai-nilai filosofis seperti nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai sosio-nasionalisme, nilai demokrasi dan permusyawaratan perwakilan serta nilai-nilai keadilan sosial.

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

1. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
4. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan
5. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dasar filosofis yang terkandung pada Pancasila itu harus tertuang dalam suatu Peraturan Daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu Peraturan Daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofis tersebut.

Dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan

yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Sila ke kelima Pancasila, yaitu KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA. Amanat sila tersebut, memberi kewajiban kepada pemerintah/Daerah untuk melaksanakan program-program yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial.

Dalam Pembukaan UUD 1945, tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Alinea ke 4 menjelaskan tujuan nasional tersebut adalah "... Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial." Guna mencapai tujuan nasional tersebut diselenggarakanlah upaya pembangunan di bidang kesejahteraan sosial.

Pembangunan kesejahteraan sosial dilaksanakan melalui pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial yang termuat dalam suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh terencana, terarah dan terpadu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Pembangunan kesejahteraan sosial pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas hidup, dan kelangsungan hidup; serta memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kesejahteraan yang berkeadilan sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 di atas.

Kesejahteraan sosial bagi masyarakat merupakan hak yang dimiliki setiap manusia agar dapat berfungsi sosial dan memiliki kehidupan layak serta bermartabat sebagaimana tertuang dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945. Kehidupan yang layak untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat juga diatur dalam Pasal 28C ayat (1) UUD 1945. Selain jaminan perolehan hak dasar, UUD 1945 juga mengatur hak mendapatkan kesejahteraan lahir dan batin serta mendapat tempat tinggal sebagaimana tertuang dalam Pasal 28H ayat (1). Selanjutnya Pasal 28H ayat (2) dan (3) UUD 1945 memberikan jaminan memperoleh perlakuan khusus untuk kesempatan pengembangan diri secara utuh dan bermartabat sesuai dengan tujuan pembangunan dibidang kesejahteraan sosial. Jaminan negara untuk perwujudan kesejahteraan juga tertuang dalam Pasal 34 ayat (1), dan (2) UUD 1945 yang menjamin bahwa negara wajib menyelenggarakan sistem jaminan sosial agar terciptanya masyarakat yang bermartabat.

Dalam upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana telah tertuang dalam beberapa pasal dalam UUD 1945 sebagaimana disebutkan di atas, diperlukan peran masyarakat yang seluas-luasnya. Oleh karena itu, penyelenggaran kesejahteraan mendukung terwujudnya cita bangsa yang hendak dituju demi terselenggaranya kesejahteraan sosial yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan serta untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara, sehingga dapat memberikan keadilan sosial bagi warga negara untuk dapat hidup secara layak dan bermartabat.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Secara sosiologis, hukum merupakan refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁵⁵ Oleh karena itu, dalam konsideran menimbang, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Ini bertujuan agar norma hukum yang tertuang dalam perundang-undangan itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Aspek sosiologis perlu dikaji secara mendalam, sehingga ketika Peraturan Daerah diterapkan di masyarakat, tidak terjadi penolakan-penolakan atau masyarakat merasa tidak memiliki atas suatu Peraturan Daerah sebagai akibat pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutsertakan dan meminta pendapat masyarakat. Dengan kata lain, dalam proses penyusunan Peraturan Daerah seharusnya tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal demi pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam terutama aspek sosiologisnya.

⁵⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Toko Agung Tbk, Jakarta, 2002, hlm.2.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Garut yang masih berlaku yakni Tahun 2019-2024 disebutkan bahwa Permasalahan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah untuk Layanan Urusan Wajib Dasar di Bidang Sosial, Kabupaten Garut masih mempunyai permasalahan sebagai berikut:

1. Tingginya jumlah penduduk miskin dan angka penyandang masalah Kesejahteraan Sosial;
2. Belum terintegrasinya penanganan penduduk miskin;
3. Tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial belum optimal;
4. Kurangnya kemandirian Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) sebagai mitra pemerintah dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS);
5. Rendahnya aksesibilitas sarana dan prasarana bagi Lansia dan disabilitas;
6. Belum optimalnya penanganan bencana alam dan dampak sosialnya.

Berdasarkan data yang diuraikan dalam RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2019-2024, dijelaskan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut yang diukur dari jumlah penduduk miskin masih rendah, yang diindikasikan dari masih tingginya jumlah penduduk miskin tahun 2018 yang mencapai 241,31 ribu jiwa atau 9,27 %. Dan jika dibandingkan dengan angka persentase penduduk miskin Jawa Barat, masih berada diatas rata-rata penduduk miskin kabupaten dan kota di Jawa Barat sebesar 7,45%, dan berada pada peringkat ke-18 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat.

Dalam bidang ketenagakerjaan, jumlah pengangguran terbuka usia kerja 15 tahun keatas masih cukup tinggi, pada tahun 2018 mencapai sebanyak 77.440 jiwa atau 7,07%, meningkat 0,57% dari tahun 2015 sebanyak 65.761 jiwa atau 6,5%, dan berada pada peringkat ke-9 dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Barat. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa angkatan kerja yang cukup besar masih belum terserap secara optimal oleh sektor-sektor produksi, sebagai akibat lapangan pekerjaan yang masih kurang dan tingkat kompetensi angkatan kerja yang masih rendah.

Selain itu, ditinjau dari rasio ketergantungan penduduk masih cukup tinggi mencapai 57,75 % yang berarti dari jumlah 100 orang penduduk usia produktif, harus menanggung sekitar 57 orang penduduk yang tidak produktif yang meliputi 47 orang anak-anak dan 10 orang usia lanjut. Hal tersebut cukup tinggi karena di atas 50%, dan masih berada diatas rata-rata Rasio Ketergantungan Provinsi Jawa Barat sebesar 46,85%.

Sesuai dengan data di atas, permasalahan kurangnya kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut cukup tinggi. Kondisi demikian tentu akan membawa dampak serta permasalahan sosial yang dapat mengganggu ketentraman, ketertiban, dan juga tingkat kesejahteraan masyarakat Garut. Oleh sebab itu, dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Garut di bidang sosial, pengaturan tentang penyelenggaraan sosial diperlukan untuk mengatasi permasalahan sosial yang ada.

C. Landasan Yuridis

Untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Garut, maka perlu adanya suatu landasan hukum berupa peraturan

perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang digunakan sebagai pedoman dan acuan agar dalam pembentukan produk hukum daerah yang dibuat tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku di atasnya.

Pada hakikatnya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan pedoman atau acuan untuk selanjutnya dijadikan sebagai landasan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019 tentang Pekerja Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6397);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
10. Peraturan Menteri Sosial Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 567);
11. Peraturan Menteri Sosial Nomor 9 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial di Daerah Provinsi dan di Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 868);
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);
13. Peraturan Menteri Sosial Nomor 7 Tahun 2021 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 1007) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 7 Tahun 2021 tentang Asistensi Rehabilitasi Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 822);

14. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 14 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2008 Nomor 27);
15. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Garut Nomor 2);
16. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2016 Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 10 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2021 Nomor 10);

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, pada hakikatnya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial telah memenuhi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, sehingga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan dan pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut dengan Pemerintah Kabupaten Garut, dengan tujuan agar dapat melahirkan produk hukum daerah Kabupaten Garut yang baik serta sesuai dengan harapan masyarakat dan dapat dilaksanakan secara efektif dan optimal.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

A. Sasaran Yang Akan Diwujudkan

Terkait dengan substansi yang akan diatur dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah, Naskah Akademik memiliki peran yang sangat penting. Bagian yang menyangkut kerangka serta sistematika suatu rancangan peraturan daerah terdapat pada Bab V ini. Rancangan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk melakukan pengaturan dalam hal penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Sebagaimana telah diuraikan di muka, pengaturan tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan bagian dari kewajiban negara untuk mewujudkan cita negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan khusus bagi pemerintah Kabupaten Garut merupakan pelaksanaan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pada prinsipnya, penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut bertujuan:

1. meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup;
2. memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
3. meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
4. meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
5. meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan
6. meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Secara umum, sasaran penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), yang memiliki kriteria masalah sosial sebagai berikut:

1. kemiskinan;
2. ketelantaran;
3. kecacatan;
4. keterpencilan;
5. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
6. korban bencana; dan/atau
7. korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi.

Adapun untuk penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut ditujukan kepada Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) yang terdiri atas:

1. Keluarga:
 - a. keluarga berumah tidak layak huni;
 - b. keluarga rentan sosial ekonomi;
 - c. keluarga bermasalah sosial psikologis;
 - d. keluarga fakir miskin;
 - e. korban bencana sosial;
 - f. korban bencana alam; dan
 - g. kelompok minoritas.
2. Anak:
 - a. anak balita terlantar;
 - b. anak terlantar;
 - c. anak yang berhadapan dengan hukum;
 - d. anak jalanan;
 - e. anak disabilitas;

- f. anak yang menjadi korban tindak kekerasan; dan
 - g. anak yang membutuhkan perlindungan khusus.
3. Perempuan:
- a. perempuan rawan sosial ekonomi; dan/atau
 - b. perempuan korban tindak kekerasan.
4. Lanjut usia:
- a. lanjut usia terlantar;
 - b. lanjut usia penyandang disabilitas;
 - c. lanjut usia fakir miskin; dan/atau
 - d. lanjut usia korban tindak kekerasan.
5. Penyandang disabilitas:
- a. keterbatasan fisik;
 - b. keterbatasan intelektual;
 - c. keterbatasan mental; dan/atau
 - d. keterbatasan sensorik.
6. Tuna sosial:
- a. gelandangan;
 - b. pengemis;
 - c. orang terlantar;
 - d. pemulung;
 - e. korban penyalahgunaan Napza;
 - f. bekas warga binaan pemasyarakatan;
 - g. orang dengan HIV/AIDS (ODHA);
 - h. bekas penyakit kronis; dan/atau

i. tuna susila.

7. Komunitas adat terpencil.

Berdasarkan uraian di atas, maka pada pokoknya sasaran dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Garut.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Berdasarkan uraian pada Bab II, ditemukan bahwa secara empirik penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Indonesia yang selama ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009, bersifat residual yang terfokus pada perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan yang terdistribusi melalui rehabilitasi sosial, perlindungan dan jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan penanggulangan kemiskinan.

Skema penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial modern dan ideal, mengedepankan upaya pencegahan disfungsi sosial dan pengembangan sosial (*prevention and developmental service*) sebagai pilar utamanya, kemudian diikuti dengan pelayanan primer (*early intervention service*), dan dilanjutkan dengan sistem perlindungan (*protection service*). Sedangkan pelayanan berbasis institusi, misalnya dalam bentuk panti atau lembaga-lembaga lainnya merupakan pelayanan alternatif terakhir.

Adapun lingkup penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut meliputi kegiatan pengaturan, pengendalian, pembinaan, pengawasan dan penegakan hukum. Tentu saja, penyelenggaraan tersebut terbatas pada kewenangan yang dimiliki

pemerintah kabupaten Garut yang secara atributif diberikan oleh peraturan perundang undangan yang berlaku.

Setiap warga Negara mempunyai hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan berhak untuk memperoleh kesejahteraan dalam kehidupannya. Taraf kesejahteraan warga masyarakat di Kabupaten Garut menunjukkan belum tercapainya upaya peningkatan kesejahteraan secara maksimal. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka arah pengaturan mengenai kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut harus diatur dalam bentuk Peraturan Daerah, karena telah memenuhi unsur hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga, pembagian kekuasaan melalui otonomi daerah serta aspek keuangan Daerah.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Secara garis besar, ketentuan normatif pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah telah menggariskan tentang muatan pada bab V ini. Muatan tersebut terdiri dari uraian tentang: a. ketentuan umum; b. materi yang akan diatur; c. ketentuan sanksi; dan d. ketentuan peralihan. Beberapa ruang lingkup Materi yang akan diuraikan dalam Materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, antara lain:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisi tentang definisi serta konsep-konsep dasar yang dipakai dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Beberapa definisi tersebut adalah:

- 1) Daerah adalah Kabupaten Garut.
- 2) Bupati adalah Bupati Garut.

- 3) Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- 4) Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- 5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- 6) Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 7) Dinas adalah Dinas Sosial Pemerintah Kabupaten Garut.
- 8) 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.
- 9) Fungsi Sosial adalah kemampuan seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupan, memenuhi kebutuhan, dan mengatasi masalah.
- 10) Masalah Sosial adalah masalah yang dirasakan oleh masyarakat secara luas yang terkait dengan nilai-nilai dan norma-norma sosial masyarakat yang bersangkutan.
- 11) Pelayanan Sosial adalah pelayanan terhadap tuntutan kebutuhan dan masalah sosial.
- 12) Pencegahan adalah suatu upaya yang bertujuan untuk menghambat dan/atau membatasi tumbuh dan berkembangnya masalah kesejahteraan sosial.
- 13) Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah 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.
- 14) Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disebut PMKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan

- hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.
- 15) Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disebut PSKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang dapat berperan serta untuk menjaga, menciptakan, mendukung, dan memperkuat penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
 - 16) Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial yang selanjutnya disingkat PPKS adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.
 - 17) Komite Penanganan PPKS adalah suatu gugus tugas lintas sektoral yang dibentuk oleh Bupati untuk melaksanakan tugas menangani permasalahan menyeluruh.
 - 18) Pemberdayaan Sosial adalah upaya yang diarahkan untuk menjadikan masyarakat yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.
 - 19) Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat.
 - 20) Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.
 - 21) Perlindungan Sosial adalah upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial.
 - 22) Organisasi Sosial adalah suatu organisasi/perkumpulan yang berbentuk yayasan atau lembaga yang tidak mencari keuntungan/nirlaba yang pembentukannya didasarkan atas kebutuhan masyarakat dan diprakarsai oleh sekelompok masyarakat baik yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum yang dikelola secara profesional dan berfungsi sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam melaksanakan usaha kesejahteraan sosial.
 - 23) Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara (BUMN), atau badan usaha milik daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma,

- kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
- 24) Penyandang Disabilitas adalah orang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.
 - 25) Tenaga Kesejahteraan Sosial adalah seseorang yang dididik dan dilatih secara profesional untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan sosial dan penanganan masalah sosial dan/atau seseorang yang bekerja, baik di lembaga Pemerintah dan Pemerintah Daerah maupun swasta yang ruang lingkup kegiatannya di bidang kesejahteraan sosial.
 - 26) Pelaku Penyelenggara Kesejahteraan Sosial adalah individu, kelompok, lembaga kesejahteraan sosial dan masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
 - 27) Pekerja sosial profesional adalah seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial, dan kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktek pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial.
 - 28) Relawan Sosial adalah seseorang dan/atau kelompok masyarakat, baik yang berlatar belakang pekerja sosial maupun bukan berlatar belakang pekerjaan sosial, tetapi melaksanakan kegiatan penyelenggaraan di bidang sosial bukan di instansi sosial Pemerintah atas kehendak sendiri dengan atau tanpa imbalan.
 - 29) Lembaga Kesejahteraan Sosial adalah organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.

2. Ruang Lingkup

Pada bagian ini akan diuraikan tentang bab-bab selanjutnya yang meliputi:

- a. BAB I Ketentuan Umum

- b. BAB II Asas, Maksud, Tujuan, dan Sasaran
- c. BAB III Tanggungjawab dan Wewenang
- d. BAB IV Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
- e. BAB V PPKS
- f. BAB VI Penanganan PPKS
- g. BAB VII Sumber Daya Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
- h. BAB VIII Peran Serta Masyarakat
- i. BAB IX Organisasi Sosial
- j. BAB X Pendataan, Pendaftaran dan Perizinan
- k. BAB XI Pengumpulan Sumbangan Uang/Barang
- l. BAB XII Standar Pelayanan Minimal
- m. BAB XIII Kerjasama dan Kemitraan
- n. BAB XIV Sistem Informasi
- o. BAB XV Pembinaan, Pengawasan, Pemantauan dan Evaluasi
- p. BAB XVI Ketentuan Sanksi
- q. BAB XVII Penyidikan
- r. BAB XVIII Ketentuan Penutup

Dari sisi substansi, bab yang menguraikan jangkauan, arah pengaturan serta ruang lingkup materi muatan peraturan daerah ini telah mendasarkan diri pada hal hal yang sudah diuraikan pada bab-bab sebelumnya. Dasar tersebut meliputi dasar yuridis serta fakta sosial yang melingkupinya. Hal ini menjadikan jangkauan, arah pengaturan serta lingkup materi muatan tetap memiliki konsistensi dengan peraturan perundangan maupun aspek yang lainnya.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Simpulan yang dapat ditarik dari hasil kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Urgensitas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial didasarkan pada kebijakan yang ditempuh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut dalam rangka memberikan pedoman penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungan Kabupaten Garut. Kebijakan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial merupakan pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu ketentuan yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan peraturan teknis lainnya.
2. Dalam rangka menghasilkan produk hukum daerah Kabupaten Garut yang baik, maka dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial pada hakikatnya didasarkan pada 3 (tiga) landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yakni landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.
 - a. Secara filosofis, bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Oleh karena itu, maka untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di Kabupaten Garut, perlu dilakukan penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, terpadu dan berkelanjutan.

- b. Secara sosiologis, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan dibentuk dalam rangka mengakomodir permasalahan yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial yang ada di Kabupaten Garut, seperti masyarakat Garut masih belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak serta belum memperoleh pelayanan sosial sebagaimana mestinya.
 - c. Secara yuridis, ketentuan yang dijadikan sebagai landasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan, antara lain: Pasal 18 ayat (6) UUD 1945; Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan peraturan perundang-undangan lainnya.
3. Sasaran dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Garut. Adapun Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial mencakup: Pengertian, Asas, Maksud, Tujuan, Sasaran, Tanggungjawab dan Wewenang,

Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, PPKS, Penanganan PPKS, Sumber Daya Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, Peran Serta Masyarakat, Organisasi Sosial, Pendataan, Pendaftaran dan Perizinan, Pengumpulan Sumbangan Uang/Barang, Standar Pelayanan Minimal, Kerjasama dan Kemitraan, Sistem Informasi, Pembinaan, Pengawasan, Pemantauan dan Evaluasi, Ketentuan Sanksi, Penyidikan, dan Ketentuan Penutup.

B. Saran

Sehubungan dengan simpulan tersebut di atas, maka saran yang diberikan adalah sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan proses yang aspiratif, akomodatif dan partisipasif, maka kiranya Naskah Akademik ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam tahap perumusan sampai dengan tahap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut bersama-sama dengan Pemerintah Kabupaten Garut.
2. Dengan adanya Naskah Akademik ini yang paling sedikit memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, serta lingkup materi muatan yang sesuai dengan sistematika penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik serta taat asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka diharapkan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Garut dapat terlaksana dengan baik.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut secara bersama-sama dengan Pemerintah Kabupaten Garut sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, diharapkan agar segera

membahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial guna terciptanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Garut, sehingga Pemerintah Kabupaten Garut dapat secara cepat memiliki payung hukum tentang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Toko Agung Tbk, Jakarta, 2002.
- Adi Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Refika Aditama, 2014.
- Adi Isbandi Rukminto, *Intervensi Komunitas & Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002.
- Allen Pincus dan Minahan dalam Lina Favourita, *Modul Praktik Pekerjaan Sosial dengan HIV/AIDS*, Bandung: STKS, 2016.
- Amiroedin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo, Jakarta, 2004.
- Arfan Faiz M., *Reposisi Lembaga Pendidikan Hukum dalam Proses Legislasi di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Agung Republik Indonesia, Vol. 6., Nomor 2, Juli 2009.
- Asian Development Bank, *Regulatory Impact Assessment (RIA) Guide Book*, Jakarta: 2002.
- Bryant and White, *Pembangunan Masyarakat*, Yogyakarta: Liberty, 1982.
- Charles Zastrow, *Introduction to Sosial Welfare, Institutions: Sosial Problems, Services, and Current Issues*, Illinois: The Dorsey Press, 1982.
- Dwi Heru Sukoco, *Profesi Pekerjaan Sosial dan Proses Pertolongannya*, Bandung: Koperasi Mahasiswa Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung, 1995, hlm.7.
- Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, 2014.
- H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na`a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2012.
- Ismawan Indra, *Ranjau-ranjau Otonomi daerah*, Jakarta: Pondok Edukasi, 2002.
- Jim Ife, *Community Development, Community-Based Alternatives In An Age Of Globalization*. Pearson Education Australia, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- _____, *Peraturan Daerah sebagai Bagian Integral dari Peraturan Perundang-Undangan dalam Negara Hukum Republik Indonesia*, Jurnal Legislasi Daerah, Edisi I Januari-April 2010, DPRD Provinsi Jawa Timur.
- John M. Romanyshyn, *Sosial Welfare, Charity to Justice*, New York: Random House, 1971.
- Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta: CIDES, 1996.
- Leonora S De Guzman, *Facilitating Development. A Handbook for Sosial Worker*, Manila: Ministry of Sosial Services & Development, 1981.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Mishra. 2017. Function of social work. <https://socialworkeducationbd.blogspot.com/2017/08/functions-of-social-work.html>
- Mu'man Nuryana, Nyi R Irmayani, Badrun Susantyo et.al (2019). *Arah Baru Pembangunan Kesejahteraan Sosial Indonesia Tahun 2020-2014*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial. Kementerian Sosial RI: Jakarta.
- Nasokah, *Reformasi Regulasi menuju Penciptaan Iklim Usaha yang Kondusif*, Opini, Suara Merdeka, 16 April, 2006.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012.
- Purnadi Purbacara dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 1979.
- Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Press, Malang, 2003.
- Taliziduhu Ndraha, *Pengembangan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat. Tinggal Landas*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Walter A. Friedlander, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Gema Insani Press, 1980.
- Yeung Y.M., dan T.G., Mc Gee. *Community Participation in Delivering Urban Service in Asia*, Ottawa: International Development Research Center, 1986.

LAMPIRAN
DRAFT RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN GARUT
TENTANG
PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL