

**NASKAH AKADEMIK
KESEJAHTERAAN LANJUT USIA
KOTA SURABAYA**

KATA PENGANTAR

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

Hal ini mengingat keberadaan Lansia sebagai bagian integral dari Bangsa Indonesia, memiliki kemampuan dan pengalaman dalam mengarungi kehidupan. Kemampuan dan pengalaman itu sangat bermanfaat apabila dikembangkan dalam kancah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain itu sebagai Warga Negara Indonesia, para Lansia telah mendharma-bhaktikan seluruh hidup dan kehidupannya dalam proses pembangunan di tanah air.

Atas hal tersebut Pemerintah Kota Surabaya mewujudkan kesejahteraan bagi lanjut usia dengan menuangkan kebijakan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Produk hukum daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah mempunyai peranan sangat penting sebagai jaminan pelaksanaan hak-hak warga Lansia yang meliputi pelayanan keagamaan dan mental spiritual; pelayanan kesehatan; pelayanan kesempatan kerja; pelayanan pendidikan dan pelatihan; kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum; kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum; perlindungan sosial; bantuan sosial.

Mengingat implementasi asas negara hukum dan asas legalitas yang mengedepankan legitimasi terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kesejahteraan Lansia, maka akses dan jaminan atas pelayanan publik dalam mewujudkan kesejahteraan Lansia sedasar dengan asas *good governance*. Selain itu sedasar dengan asas demokrasi, dengan dibentuknya Peraturan daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, maka Pemerintah Kota Surabaya memberikan ruang terbuka bagi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), swasta, masyarakat dan keluarga untuk berperan serta dalam mewujudkan kesejahteraan lansia. Sejalan dengan hal tersebut sebagai realisasi asas transparansi dan asas akuntabilitas, Pemerintah Daerah juga memberlakukan ketentuan mengenai Kartu Tanda Anggota Lansia sebagai jaminan bagi Lansia untuk memperoleh hak atas kesejahteraan. Demikian juga dengan dibentuknya Posyandu dan Karang Werda merupakan wadah pemberdayaan dan berorganisasi bagi lansia merupakan realisasi dari asas *good governance*.

Naskah akademik yang digunakan sebagai pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, yuridis dalam pembentukan serta dasar penyusunan suatu rancangan peraturan daerah, dengan sistematika sebagai berikut :

- o Kata Pengantar
- o Daftar Isi
- o Bab I Pendahuluan
- o Bab II Kajian Teoritis dan Praktek Emperis
- o Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait
- o Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

- o Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah
- o Bab VI Penutup
- o Daftar Pustaka

Dalam kaitan ini disampaikan terima kasih atas segala bantuan, perhatian, serta sumbang saran pemikiran yang positif demi penyempurnaan materi naskah akademik.

Surabaya, November 2012

Penyusun

DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Judul	
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
Bab I Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	10
1.3. Tujuan dan Kegunaan	11
1.4. Metode	12
Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris	13
Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait ...	43
Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	66
Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	71
Bab VI Penutup	93
Daftar Pustaka	96

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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

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

Berdasarkan data demografi jumlah Lanjut Usia, jumlah populasi lanjut usia di Indonesia :²

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

Selanjutnya menurut Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya data rekapitulasi Jumlah Penduduk Kota Surabaya berdasarkan Usia pada tahun 2011 menunjukkan jumlah penduduk 3.023.680 orang yang tersebar di 31 kecamatan 160 Kelurahan 1.405 RW (Rukun Warga). Sedangkan jumlah penduduk yang masuk kategori Lansia (lanjut usia) 276.346 orang (9,139 %)

¹ Komisi Nasional Lanjut Usia, *Pedoman Pelaksanaan POSYANDU Lansia*, Komisi Nasional Lanjut Usia Jakarta, 2010, hal. 2.

² Wahjudi Nugroho, *Kebutuhan, Hak-hak dan Kewajiban Lanjut Usia dalam Paguyuban Panti Sosial Tresna Werdha Provinsi DKI Jakarta (PAPANSOSNADA), Profil Panti Sosial Tresna Werdha Provinsi DKI Jakarta dan Sekitarnya*, PAPANSOSNADA, Jakarta, 2007, hal. 114.

yang terdiri 150.111 orang perempuan dan 126.235 laki-laki. Sedangkan penduduk yang mendekati Lansia (usia 41 tahun- 59 tahun) sejumlah 777.907 (25.727%).³

Paparan data warga Kota Surabaya yang lebih dari 9% memasuki lanjut usia (Lansia) satu sisi menunjukkan keberhasilan kebijakan pembangunan Indonesia pada umumnya dan khususnya Kota Surabaya, yang salah satu akibatnya adalah meningkatnya usia harapan hidup rakyat.

Lanjut Usia yang selanjutnya disingkat Lansia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun atau lebih, yang meliputi Lansia Potensial, Lansia Tidak Potensial, Lansia Terlantar
(Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 13 Tahun 1998
Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia)

Sedangkan WHO menggolongkan lanjut usia menjadi empat, yaitu

- Usia Pertengahan (middle age) : umur 45-59 tahun
- Lanjut Usia (elderly) : umur 60-74 tahun
- Lanjut Usia Tua (old) : umur 75-90 tahun
- Usia Sangat Tua (very old) : umur diatas 90 tahun

Besarnya populasi lanjut usia serta pertumbuhan yang sangat cepat menimbulkan berbagai permasalahan di berbagai sektor kehidupan baik bagi lansia, keluarga, dan masyarakat. Secara alami proses menjadi tua mengakibatkan para lansia mengalami perubahan fisik dan mental, yang mempengaruhi kondisi ekonomi dan sosial.⁴

Isu sentral masalah kependudukan yaitu masih rendahnya kualitas sumber daya manusia lanjut (LANSIA) yang dipengaruhi langsung oleh beberapa faktor, antara lain konsumsi makanan dan gizi, tingkat kesehatan, tingkat pendidikan serta pengakuan masyarakat bahwa mereka masih mempunyai kemampuan kerja dan pendapatan dari pensiunan yang masih rendah. Konsumsi makanan dan gizi kurang (malnutrisi) masih dialami oleh beberapa Lansia di Indonesia yang tersebar pada beberapa desa dan daerah pinggiran kota. Kondisi yang demikian mengakibatkan masih rendahnya derajat kesehatan masyarakat lansia.⁵

Berdasarkan informasi berbagai sumber, gangguan yang sering menjadi masalah terhadap kemandirian lanjut usia dikenal dengan istilah "14 I", yaitu *immobilisasi* (berkurangnya kemampuan gerak), *instabilitas postural* (berdiri dan berjalan tidak stabil atau mudah jatuh), *intellectual impairment* (gangguan intelektual), *isolation* (depresi), *insomnia* (susah tidur), *inkontinensia urine* (mengompol), *impotence* (impotensi), *immune deficiency* (daya tahan tubuh yang menurun), *infection* (infeksi), *inanition* (kurang gizi), *irritable colon* (gangguan saluran cerna), *iartrogenesis* (menderita penyakit karena obat-obatan), *impaction* (konstipasi), *impairment of vision, hearing, taste, smell, communication, convalescence, skin*

³ Data Kependudukan, *Rekapitulasi Jumlah Penduduk Menurut Usia Tahun 2011*, <http://dispendukcapil.surabaya.go.id>, diakses Juli 2012.

⁴ Komisi Nasional Lanjut Usia, *Op.cit*, hal. 10.

⁵ HAA. Subijanto, et al, *KIE : Pembinaan POSYANDU Lansia Guna Pelayanan Kesehatan Lansia*, Modul Field LAB, Edisi Revisi II, Fakultas Kedokteran Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2011, hal. 2.

integrity (gangguan pancaindra, komunikasi, penyembuh dan kulit), *impecunity* (berkurangnya kemampuan keuangan). Kemunduran fungsi tubuh dan kemunduran peran akan sangat berpengaruh pada kemandirian lanjut usia.⁶

Proses penuaan penduduk tentunya berdampak pada berbagai aspek kehidupan, baik sosial, ekonomi, dan terutama kesehatan, karena dengan semakin bertambahnya usia, fungsi organ tubuh akan semakin menurun baik karena faktor alamiah maupun karena penyakit. Dengan demikian, peningkatan jumlah penduduk lanjut usia menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan sekaligus sebagai tantangan dalam pembangunan.⁷

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

Dalam pola pikiran yang berkembang selama ini warga lanjut usia merupakan kelompok rentan yang hanya menjadi tanggungan keluarga, masyarakat dan negara. Hal ini harus segera diubah. Karena Lanjut usia merupakan aset bangsa yang harus terus diberdayakan. Untuk menjadi lanjut usia yang sehat, produktif dan mandiri harus mempersiapkan pola hidup sehat dan mempersiapkan masa lanjut usia secara lebih baik.⁸

Hal ini mengingat keberadaan Lansia sebagai bagian integral dari Bangsa Indonesia, memiliki kemampuan dan pengalaman dalam mengarungi kehidupan. Kemampuan dan pengalaman itu sangat bermanfaat apabila dikembangkan dalam kancah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain itu sebagai Warga Negara Indonesia, para Lansia telah mendharma-bhaktikan seluruh hidup dan kehidupannya dalam proses pembangunan di tanah air.

Kebijakan internasional sangat penting dalam upaya mewujudkan lanjut usia yang tetap sehat mandiri dan produktif yang dikenal dengan *Active Aging*. *Active aging* merupakan suatu kerangka kebijakan yang telah dikembangkan oleh WHO sejak tahun 2001, dimaksudkan

⁶ Komisi Nasional Lanjut Usia, *Op.cit.*, hal. 2

⁷ Wahjudi Nugroho, *Op.cit*, hal. 2-3.

⁸ Ibid.

untuk mengundang pembahasan dan penyusunan rencana aksi yang mempromosikan penuaan sehat dan aktif.⁹

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

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara hukum (*rechtstaat*). Syarat-syarat *rechtsstate* yang dikemukakan oleh Burkes et.al., yang dikutip Philipus M. Hadjon dalam tulisannya tentang Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. **Asas legalitas**, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetterlike grodslog*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. **Pembagian kekuasaan**: syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. **Hak-hak dasar (*grondrechten*)**: hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
4. **Pengawasan Pengadilan**: bagi rakyat tersedia sauran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).¹⁰

Adapun landasan hukum pengaturan kesejahteraan Lansia yakni sebagaimana berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang -Undang RI No.13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.
3. Undang -Undang RI No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (HAM).
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
7. Undang - Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
9. Undang - Undang RI Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

⁹ Komisi Nasional Lanjut Usia, *Op.cit*, hal. 3.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum*, hal.4.

10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin
11. Peraturan Pemerintah RI No. 43 Tahun 2004 Tentang pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia
12. Peraturan Pemerintah RI No. 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
13. Keputusan Presiden No. 52 Tahun 2004 Tentang Komisi Nasional Lanjut Usia.
14. Keputusan Menkokesra No.15/Kep/Menko/Kesra/IX/1994 Tentang Panitia Nasional Pelembagaan Lanjut Usia Dalam Kehidupan Bangsa.
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pembentukan Kerja Operasional Pembinaan Pos Pelayanan Terpadu.
16. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2007 Nomor 4 Seri E)
17. Rencana Aksi Nasional (RAN) Untuk Kesejahteraan Lanjut Usia 2003-2008 Dan 2009-2014.

Atas hal tersebut nyatalah pemerintah daerah mempunyai peran utama dalam mewujudkan pemberdayaan lansia sedasar dengan peraturan perundang-undangan tersebut di atas.

Bahwa tanggung jawab konstitusi yang diemban oleh pemerintah daerah tersebut dalam rangka untuk memberikan perlindungan sosial terhadap lansia.

Pendekatan berbasis hak (*right based approach*) memberi pesan jelas bahwa isu utama yang dihadapi pembangunan sosial, khususnya kebijakan sosial di Indonesia adalah disatu sisi, jumlah penduduk Indonesia yang hidup dalam kemiskinan masih sangat besar, sementara itu, di sisi lainnya, negara belum mampu memberikan perlindungan sosial (*social protection*) yang memadai bagi para Lansia.¹¹

Perlindungan sosial dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kebijakan dan intervensi public yang dilakukan untuk merespon beragam resiko, kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial, terutama yang dialami oleh mereka yang hidup dalam kemiskinan. Karakter atau nuansa "publik" dalam definisi ini menunjuk pada tindakan kolektif, yakni penghimpunan dan pengelolaan sumber daya berdasarkan prinsip gotong-royong dan kebersamaan, yang dilakukan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah, non-pemerintah, maupun kombinasi dari kedua sektor tersebut.¹²

Selanjutnya mengenai peran serta masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan sosial terhadap lanjut usia merupakan salah satu implementasi dari asas keterbukaan dalam penyelenggaraan negara.

¹¹ Edi Suharto, *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*, Alfabeta, Bandung, 2009, hal.41

¹² Ibid, hal.42

Peran serta masyarakat adalah peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilaksanakan dengan menaati norma hukum, moral, dan sosial yang berlaku dalam masyarakat. (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah RI No. 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara)

Masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial (Pasal 1 angka 1 Pasal 38 Undang-Undang RI No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial)

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dapat berupa pemikiran, prakarsa, keahlian, dukungan, kegiatan, tenaga, dana, barang, jasa, dan/atau fasilitas untuk penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. (Pasal 52 Peraturan Pemerintah RI No. 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial)

Dalam perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara, kedudukan, hak dan kewajiban lansia sama dengan warga negara Indonesia yang lainnya sebagaimana tertuang dalam UUD 1945.

Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang kemudian disebut dengan hak asasi manusia, yaitu hak yang diperoleh sejak kelahirannya sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta.¹³ Karena setiap manusia diciptakan kedudukannya sederajat dengan hak-hak yang sama, maka prinsip persamaan dan kesederajatan merupakan hal utama dalam interaksi sosial. Namun kenyataan menunjukkan bahwa manusia selalu hidup dalam komunitas sosial untuk dapat menjaga derajat kemanusiaan dan mencapai tujuannya. Hal ini tidak mungkin dapat dilakukan secara individual. Akibatnya, muncul struktur sosial. Dibutuhkan kekuasaan untuk menjalankan organisasi sosial tersebut.¹⁴

Adapun hak-hak Lansia yang telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 huruf H ayat (3), Pasal 34 ayat (1) dan (2) mengatur mengenai hak-hak Warga Negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial, yaitu :

- a. Pasal 27 ayat (2)
" Tiap-tiap warga Negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan "
- b. Pasal 28 huruf C ayat (1)
" Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan

¹³ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mendefinisikan "*Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia*". Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 165, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3886.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Materi yang disampaikan dalam *studium general* pada acara The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development, Jakarta, 19 Desember 2005, hal.2.

teknologi, seni dan budaya, demi kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia"

- c. Pasal 28 huruf H ayat (2)
"Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan"
- d. Pasal 28 huruf H ayat (3)
"Setiap orang berhak atas Jaminan Sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat"
- e. Pasal 34 ayat (1)
"Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara"
- e. Pasal 34 ayat (2)
"Negara mengembangkan sistem jaminan Sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan"

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

Kesejahteraan Lanjut Usia adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial baik material maupun spiritual yang meliputi rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin yang memungkinkan bagi setiap lanjut usia 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 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia)

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

(Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial)

Dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi lansia tersebut tentunya pemerintah daerah perlu kiranya memahami kebutuhan yang diperlukan bagi lansia agar dapat hidup mandiri dan terjamin kesejahteraannya.

Adapun kebutuhan lansia yakni sebagai berikut :

1. Kebutuhan fisik meliputi sandang, pangan, dan papan;
2. Kebutuhan psikis yaitu kebutuhan untuk dihargai, dihormati dan mendapatkan perhatian yang lebih dari sekitarnya;
3. Kebutuhan sosial, yaitu kebutuhan untuk berinteraksi dengan masyarakat sekitar.
4. Kebutuhan ekonomi, secara ekonomi, meskipun tidak potensial lansia juga mempunyai kebutuhan secara ekonomi sehingga harus terdapat beberapa sumber pendanaan dari luar, sementara untuk lansia yang potensial membutuhkan adanya keterampilan, UEP (Usaha Ekonomi Produktif), bantuan modal dan penguatan kelembagaan.

5. Kebutuhan spiritual¹⁵

Bahwa dengan memahami kebutuhan lansia tersebut di atas, maka Pemerintah Daerah, swasta, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan masyarakat tentunya perlu kiranya menentukan format yang tepat dalam penanganan lansia.

Penanganan terhadap permasalahan lansia bisa dibedakan menjadi institusional dan non institusional yang terdiri atas *home care* dan *community care*. Pada tataran institusional peran pemerintah daerah sangat penting khususnya pada pembuatan peraturan daerah dan kebijakan lainnya yang mendukung peningkatan kesejahteraan lansia. Sedangkan pada level non institusional peran masyarakat dalam penanganan lansia yakni dalam memberikan pelayanan dan pendampingan terhadap lansia baik yang produktif maupun non produktif yang tinggal di luar panti. Selain itu banyak kelompok atau yayasan yang mendirikan panti penyantunan lansia terlantar.¹⁶

Pelayanan *homecare* ini yang menentukan adalah peran keluarga dalam melakukan perawatan dan pendampingan kepada lansia. Adapun kelebihan dari pelayanan *homecare* tersebut yakni dari sisi psikis dimana lansia akan merasa lebih nyaman tinggal dalam rumah yang ditunggu anak dan cucu, selain itu akan meringankan pembiayaan yang harus dikeluarkan oleh keluarga.¹⁷

Berbagai kebijakan dan program yang dijalankan pemerintah diantaranya tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia, yang antara lain meliputi:

1. Pelayanan keagamaan dan mental spiritual, seperti pembangunan sarana ibadah dengan penyediaan aksesibilitas bagi lanjut usia;
2. Pelayanan kesehatan, melalui peningkatan upaya penyembuhan (kuratif), diperluas pada bidang pelayanan geriatrik/gerontologik;
3. Pelayanan untuk prasarana umum, yaitu mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas umum, keringanan biaya, kemudahan dalam melakukan perjalanan, penyediaan fasilitas rekreasi dan olahraga khusus;
4. Kemudahan dalam penggunaan fasilitas umum, seperti pelayanan administrasi pemerintahan (Kartu Tanda Penduduk seumur hidup), pelayanan kesehatan pada sarana kesehatan milik pemerintah, pelayanan dan keringanan biaya untuk pembelian tiket perjalanan, akomodasi, pembayaran parkir, pembelian tiket rekreasi, penyediaan tempat duduk khusus, penyediaan loket khusus penyediaan kartu wisata khusus, mendahulukan para lanjut usia.
5. Kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum, perlindungan sosial, dan bantuan sosial.

Selanjutnya dalam upaya pencapaian keadilan dan kesejahteraan terhadap Lansia tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai tanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik sedasar dengan asas-asas *good governance* sebagaimana diatur

¹⁵ HAA. Subijanto, et al, *Op.cit*, hal. 11

¹⁶ Ibid, hal. 9 – 10.

¹⁷ Ibid, hal. 18.

dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

"Sistem Pemerintahan yang layak (*Good governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih, transparan, partisipatif, dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan infra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis.¹⁸

Karakteristik *good governance* menurut *United Nations Development Programme* adalah sebagai berikut *Participation; Rule of Law; Transparency; Responsiveness; Consensus orientation; Equity; Effectiveness and Efficiency; Accountability; Strategic Vision*.¹⁹ Pelayanan publik tersebut merupakan kebutuhan Negara dalam rangka penyelenggaraan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat dalam mewujudkan *welfare state* (Negara kesejahteraan) yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat.

Salah satu bentuk perhatian yang khusus terhadap lanjut usia adalah terlaksananya pelayanan pada lanjut usia melalui kelompok (posyandu) lanjut usia yang melibatkan semua lintas sektor terkait, swasta, LSM dan masyarakat.

Pelayanan kesehatan lanjut usia dimulai dari tingkat masyarakat di kelompok-kelompok lanjut usia, dan pelayanan di sarana pelayanan kesehatan dasar dengan mengembangkan Puskesmas Santun Lanjut Usia serta pelayanan rujukannya di Rumah Sakit. Pelayanan di puskesmas lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif tanpa mengabaikan upaya kuratif dan rehabilitatif. Upaya promotif dan preventif dapat pula dilakukan di luar gedung dengan melibatkan peran aktif masyarakat. Salah satu wadah yang potensial di masyarakat adalah Posyandu Lanjut Usia yang dikembangkan oleh Puskesmas atau yang muncul dari aspirasi masyarakat sendiri. Di beberapa daerah wadah tersebut menggunakan nama yang berbeda-beda seperti: Karang Wredha, Pusaka, Posbindu (Pos Pembinaan Terpadu), Karang Lanjut usia dan lain-lain.²⁰

Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) Lanjut Usia adalah suatu wadah pelayanan kepada lanjut usia di masyarakat, yang proses pembentukan dan pelaksanaannya dilakukan oleh masyarakat bersama lembaga swadaya masyarakat (LSM), lintas sektor pemerintah dan non-pemerintah, swasta, organisasi sosial dan lain-lain, dengan menitikberatkan pelayanan kesehatan pada upaya promotif dan preventif. Di samping pelayanan kesehatan, di Posyandu Lanjut Usia juga dapat diberikan pelayanan sosial, agama, pendidikan, ketrampilan, olah raga dan seni budaya serta pelayanan lain yang dibutuhkan para lanjut usia dalam rangka meningkatkan kualitas hidup melalui peningkatan kesehatan dan kesejahteraan mereka. Selain itu mereka dapat beraktifitas dan mengembangkan potensi diri.²¹

¹⁸ BPHN, *Seminar Hukum Nasional Ke VII tentang Reformasi Hukum*, hal 6.

¹⁹ Ibid, hal 7.

²⁰ Komisi Nasional Lanjut Usia, *Op.cit*, hal. 4-5.

²¹ Ibid, hal. 6.

Dalam kegiatan Posyandu lansia dibagi menjadi 10 tahapan pelayanan, yaitu :²²

1. Pemeriksaan aktifitas kegiatan sehari-hari (*activity of daily living*) meliputi kegiatan dasar dalam kehidupan seperti makan/minum, berjalan, mandi, berpakaian, naik turun tempat tidur dan buang air.
2. Pemeriksaan status mental. Pemeriksaan ini berhubungan dengan mental emosional, dengan menggunakan pedoman metode 2 menit.
3. Pemeriksaan status gizi melalui penimbangan berat badan dan pengukuran tinggi badan dan dicatat pada grafik indeks massa tubuh.
4. Pemeriksaan tekanan darah dengan menggunakan tensi meter dan stetoskop serta penghitungan nadi selama 1 menit.
5. Pemeriksaan hemoglobin.
6. Pemeriksaan adanya gula dalam air seni sebagai deteksi awal adanya penyakit gula.
7. Pemeriksaan adanya zat putih telur/protein dalam air seni sebagai deteksi awal adanya penyakit ginjal.
8. Pelaksanaan rujukan ke puskesmas bilamana ada keluhan dan atau ditemukan kelainan pada pemeriksaan pada nomor 1 hingga 7.
9. Penyuluhan bisa dilakukan di dalam atau di luar kelompok dalam rangka kunjungan rumah dan konseling kesehatan dan gizi sesuai dengan masalah kesehatan yang dihadapi oleh individu dan/atau kelompok lanjut usia.
10. Kunjungan rumah oleh kader disertai petugas bagi kelompok usia lanjut yang tidak datang, dalam rangka kegiatan perawatan kesehatan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut di atas peran Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), masyarakat, swasta dan keluarga memegang kendali utama dalam mewujudkan lansia yang sehat, produktif dan mandiri. Hal ini mengingat lansia sebagai aset bangsa yang harus diberdayakan yang sedasar dengan kebijakan nasional dan internasional. Untuk itu peran yang sangat penting dan mulia ini dapat diwujudkan dan dilaksanakan apabila upaya pembinaan, pemberdayaan dan jaminan atas akses pelayanan public, serta ruang terbuka bagi masyarakat untuk berpartisipasi terhadap peningkatan kesejahteraan lansia tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah sebagai legitimasi dan jaminan kesejahteraan terhadap pemberdayaan lansia.

1.2. Identifikasi Masalah

Dengan meningkatnya jumlah populasi lansia di Pemerintah Kota Surabaya sebagai akibat dari meningkatnya umur harapan hidup waktu lahir menimbulkan berbagai macam permasalahan yang kompleks yakni sosial, ekonomi, lingkungan, pendidikan, dan kesehatan. Oleh karena itu diperlukan upaya yang komprehensif, terpadu, berkesinambungan mulai dari pemerintah di tingkat pusat maupun daerah sampai ke tingkat desa. Selain itu partisipasi aktif masyarakat sangat dibutuhkan

²² HAA. Subijanto, et al, *Op.cit*, hal. 19-20

dan merupakan peran sentral yang sangat menentukan keberhasilan upaya tersebut.

Berdasarkan hal tersebut di atas permasalahan kesejahteraan lanjut usia baik lanjut usia potensial, lansia tidak potensial, dan lansia terantar dapat dipetakan sebagai berikut :

1. Bagaimana Pemerintah Daerah mewujudkan kesejahteraan sosial bagi lansia?
2. Apakah Pemerintah Kota Surabaya telah mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan hak atas kesejahteraan lanjut usia?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kesejahteraan Lanjut Usia?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kesejahteraan Lanjut Usia ?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

1. Pembuatan Naskah Akademik (NA) ini ditujukan untuk memberikan justifikasi logis bagi Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lansia yang dilandasi oleh argumen dan landasan berpikir baik yang bersifat kontekstual-konseptual, maupun yuridis-formal.
2. Dalam rangka implementasi asas negara hukum dan asas legalitas yang mengedepankan legitimasi terhadap regulasi dan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kesejahteraan Lansia yang bertujuan untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian, dan kesejahteraan, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia, serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.

3. Legitimasi terhadap upaya peningkatan kesejahteraan sosial lansia diselenggarakan berdasarkan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kekeluargaan, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perikehidupan.
4. Upaya peningkatan kesejahteraan sosial lansia diarahkan agar Lansia tetap dapat diberdayakan sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya, serta terselenggaranya pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial lanjut usia.
5. Dalam hal ini populasi lanjut usia yang semakin bertambah banyak karena perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga *life expectancy* (umur harapan hidup) meningkat. Oleh karena itu regulasi dan kebijakan pemerintah tentang kesejahteraan lansia yang dituangkan dalam Peraturan Daerah mempunyai peranan sangat penting sebagai jaminan pelaksanaan hak-hak warga Lansia.

1.4. Metode

Dengan menimbang bahwa tataran persoalan yang dikaji ini adalah (1) tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam mewujudkan kesejahteraan lansia, (2) Akses dan jaminan atas pelayanan publik dalam mewujudkan kesejahteraan Lansia sedasar dengan asas *good governance*. (3) Ruang terbuka bagi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), swasta, masyarakat dan keluarga untuk berperan serta dalam mewujudkan kesejahteraan lansia sebagai realisasi asas transparansi, (4) Kartu Tanda Anggota sebagai jaminan bagi Lansia untuk memperoleh hak atas kesejahteraan, (5) Posyandu dan Karang Werda sebagai wadah pemberdayaan dan berorganisasi bagi lansia dan membuat peraturan dari yang sebelumnya belum ada menjadi ada, maka metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis empiris atau sosiolegal. Metode yuridis empiris adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normative atau penelaah terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data nonhukum yang terkait dan berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti. Dalam kajian akademik ini dipaparkan data statistik maupun kuantitatif.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

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

Konsep dasar Hak

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

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

manusia harus selalu menjadi titik tolak, dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam literature dikemukakan bahwa hak berdasarkan hukum (*legal right*) dibedakan dari hak yang timbul daripada norma lain.²³ Menurut Paton, hak berdasarkan hukum biasanya diartikan sebagai hak yang diakui dan dilindungi oleh hukum.²⁴

Konsep Hak Asasi Manusia

Konsep dasar hak asasi manusia sebagaimana dalam Universal Declaration of Human Right's Preamble 1948 dinyatakan bahwa,²⁵

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

Kepentingan paling mendasar dari setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia.

Hak asasi manusia merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar negara modern. Hak Asasi Manusia (HAM), adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Allah SWT dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, kerajaan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²⁶ Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau "*constitutional rights*".²⁷

²³ Paton, G.W., *A Textbook of Jurisprudence*, English Language Book Society, Oxford University Press, London, 1972.

²⁴ Ibid.

²⁵ Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial; dan Budaya*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hal. 1.

²⁶ Lihat Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya*, Disampaikan Pada Acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Komnas Perempuan "Perempuan Dan Konstitusi Di Era Otonomi Daerah: Tantangan Dan Penyikapan Bersama", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 27 Nopember 2007, hal. 1.

Pada sisi yang lain keberadaan jaminan hak-hak atas individu tidak sepenuhnya berada di bawah kekuasaan negara, namun terbatas dari hak-hak yang diperjanjikan oleh negara dalam konstitusinya.

John Locke berpendapat bahwa manusia tidaklah secara mutlak menyerahkan hak-hak individunya kepada penguasa. Yang diserahkan, menurutnya, hanyalah hak-hak yang berkaitan dengan perjanjian negara semata, sedangkan hak-hak lainnya tetap berada pada masing-masing individu.²⁸

Pengertian-pengertian mengenai hak warga negara juga harus dibedakan pula antara hak konstitusional dan hak legal.

Hak konstitusional (*constitutional rights*) adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal rights*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*). Setelah ketentuan tentang hak asasi manusia diadopsikan secara lengkap dalam UUD 1945,²⁹ pengertian tentang hak asasi manusia dan hak asasi warga negara dapat dikaitkan dengan pengertian "*constitutional rights*" yang dijamin dalam UUD 1945. Selain itu, setiap warga negara Indonesia memiliki juga hak-hak hukum yang lebih rinci dan operasional yang diatur dengan undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Hak-hak yang lahir dari peraturan di luar undang-undang dasar disebut hak-hak hukum (*legal rights*), bukan hak konstitusional (*constitutional rights*).³⁰

Dalam hal ini hak konstitusional (*constitutional rights*) yang dimiliki oleh lanjut usia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yakni sebagai berikut :

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28D Ayat (1)

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

²⁸ John Locke, *An Essay Concerning the true original, Extent and of Civil Government*, chapter VIII, dalam Saxe Coming and Robert N. Linscott (eds), *Man and the state: The Political Philosophers*, Modern Library, Random House, 1953, hal.111.

²⁹ Lihat Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hal. 1.

Pasal 28 H

- (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.

Bahwa legitimasi hak lansia tersebut sudah sepatutnya negara dalam melindungi dan memberikan jaminan atas hak-hak dasar warga negara tanpa diskriminasi.

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya. (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

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

Hak Asasi Manusia dan perlembagaan merupakan implementasi dari prinsip legalitas dan prinsip negara hukum demokrasi. Penghormatan hak-hak asasi manusia diatur secara tegas di dalam perlembagaan. Selain itu kewajiban negara untuk menjamin serta melindungi hak asasi manusia warganya.

Penghormatan terhadap hak asasi manusia mengandung arti bahwa negara melindungi pelaksanaan hak-hak asasi manusia sebagaimana telah dimuat dalam undang-undang dasar negara modern.

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Allah SWT dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum,

kerajaan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.³¹

Hal ini mempunyai makna bahwa hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Kerana itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau "*constitutional rights*".³²

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

Karena konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diicealkan berkenaan dengan negara. Konstitusi merupakan konsensus bersama atau *general agreement* seluruh warga negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.³³

Konsep Keadilan

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

Menurut Hans Kelsen, keadilan adalah sebuah kualitas tatanan masyarakat yang mengatur hubungan antara secara timbal balik antara manusia, yang mungkin diwujudkan, walau tidak selalu harus terwujud. Selanjutnya keadilan adalah sebuah norma manusia, bila tingkah lakunya sesuai dengan norma-norma sebuah tatanan masyarakat yang dipandang adil. Bila tatanan masyarakat mengatur tingkah laku anggota-anggotanya dengan cara yang dapat memuaskan semua orang, maka nilai keadilan sudah tercapai. Dengan kata lain keadilan merupakan kebahagiaan sosial.³⁴

³¹ Lihat Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

³² Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hal. 1.

³³ William G. Andrews, misalnya, dalam bukunya *Constitutions and Constitutionalism* 3rd edition, menyatakan: "*The members of a political community have, by definition, common interests which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the State*", Van Nostrand Company, New Jersey, 1968, hal. 9.

³⁴ M. Karsayuda, *Perkawinan Beda Agama Menakar Nilai-Nilai Keadilan Kompilasi Hukum Islam*, hal. 27.

Aristoteles berpendapat keadilan sebagai keutamaan umum yaitu ketaatan pada hukum alam dan hukum positif dan keutamaan moral khusus. Sebagai keutamaan khusus keadilan ditandai dengan sifat-sifat:

1. Keadilan menentukan bagaimanakah hubungan yang baik antara orang yang satu dengan yang lain.
2. Keadilan berada di tengah dua ekstrim, yaitu ketika mengejar keuntungan diusahakan tercipta keseimbangan, jangan hanya mengutamakan pihaknya sendiri dan jangan pula mengutamakan pihak lain.
3. Untuk menemukan dimana letak keseimbangan yang tepat antara orang-orang yang digunakan sebagai kesamaan; kesamaan dihitung secara aritmetis dan geometris.

Thomas memilah keadilan menjadi:³⁵

1. **Keadilan distributive (*iustitia distributive*)** menyangkut hal-hal umum, seperti jabatan dan pajak yang harus dibagi menurut kesamaan geometris.
2. **Keadilan tukar menukar (*iustitia commutative*)** dalam transaksi barang seperti jual beli, ukurannya bersifat aritmetis. *iustitia vindicativa* (keadilan balas dendam) tidak dibicarakan Thomas secara eksplisit, mungkin keadilan ini termasuk dalam keadilan tukar menukar ini.
3. **Keadilan legal (*ius legalis*)** yang menyangkut keseluruhan hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa kedua keadilan di atas terkandung dalam keadaan legal. Keadilan legal ini menuntut supaya orang tunduk pada semua undang-undang, kerana undang-undang merupakan implementasi dari kepentingan umum. Oleh karena mentaati hukum sama dengan bersikap baik dalam segala hal, maka keadilan legal tersebut juga keadilan umum (*iustitia generalis*), sebuah percangan yang mengikuti pandangan Aristoteles.

Para ahli hukum membahas keadilan dengan hubungannya dengan norma hukum (*legal justice*), moral (*moral justice*) dan sosial (*social justice*). Dari pembagian ini muncul sebuah pertanyaan apakah terdapat perbedaan antara keadilan hukum, keadilan moral, dan keadilan sosial/masyarakat itu,

1. *Legal Justice*

Legal justice dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dari putusan hakim pengadilan. *Legal justice* mencerminkan keadilan hukum negara dalam bentuk formal. Adil tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan atau putusan seorang hakim sangat ditentukan oleh representasi dari *moral justice* dan *social justice*. Karena itu penekanan keadilan dapat difokuskan pada pendapat mayoritas. Keadilan yang dirasakan oleh mayoritas penduduk dapat dipandang sebagai keadilan yang mewakili masyarakat secara umum.³⁶

2. *Moral justice*

43. ³⁵ Theo Hujibers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hal. 39-

³⁶ M. Karsayuda, *Op.cit*, hal. 39.

Moral justice adalah keadilan yang ditegakkan berdasarkan moralitas. Moralitas adalah standar baik dan buruk. Moralitas adalah standar baik dan buruk. Moralitas berasal dari berbagai sumber. Sumber moralitas terpenting adalah agama. Agama mengajarkan tentang norma baik dan buruk, benar dan tidak benar, adil dan tidak adil.³⁷

3. *Social Justice*

Social Justice berhubungan dengan demokrasi dalam bidang ekonomi. Nilai dasar keadilan adalah martabat manusia sehingga prinsip dasar keadilan itu adalah penghargaan itu adalah penghargaan atas martabat dan hak-hak yang melekat padanya. Keadilan distributive, procedural dan interaksional adalah bagian penting dari keadilan sosial. Keadilan prosedural dapat dilihat dari enam aspek yaitu : Konsistensi, Minimalisasi bias, Informasi yang akurat, Dapat diperbaiki, Representatif dan berdasarkan Standar Etika.³⁸

Konsep Keadilan Sosial

Notohamidjojo mengemukakan pokok-pokok tentang keadilan sosial sebagai berikut :

Keadilan sosial ialah keadilan yang memberikan kepada masing-masing bagiannya, dalam segala hal kegiatan kebudayaan dalam masyarakat. Keadilan sosial memberikan kepada masing-masing bagiannya dalam bidang ekonomi, perhubungan sosial, politik dan kebudayaan pada umumnya. Keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* (kepatutan manusia). Dengan perkataan lain, maka keadilan sosial menuntut perkembangan kebudayaan yang meninggi dan meluas, dan keadilan dalam pembagian kebudayaan itu.³⁹

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, "Keadilan sosial adalah suatu prinsip yang menyatakan secara normative bahwa – atau suatu situasi sosial yang menggambarkan keadaan bagaimana – setiap warga masyarakat memperoleh kesejahteraan yang cukup dan sepadan dengan usaha, kebutuhan, dan martabat kedudukannya di dalam masyarakat."⁴⁰

Kedua perumusan di atas baik yang dikemukakan oleh Notohamidjojo dan Soetandyo terdapat persamaan yang paling esensial di dalam keadilan sosial. Kecuali menjelaskan arti keadilan sosial bagi setiap warga

³⁷ Ibid, hal. 41.

³⁸ Faturochman, *Keadilan Perspektif Psikologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 19.

³⁹ O. Notohamidjojo dalam *Rahasia Hukum* oleh W.F. de Gaay Fortman, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973, hal. 9-10. Lihat juga Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984, hal. 87.

⁴⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, "Keadilan Sosial : sebuah perbincangan tentang kebutuhan golongan miskin, dan apa yang dapat diperbuat oleh hukum untuk memenuhinya", *Majalah Ilmiah Fakultas Sosial Universitas Airlangga*, Tahun 1., No. : April – Juni 1981, hal. 1.

masyarakat dan memperbincangkan persoalan-persoalannya, Soetandyo dalam salah satu pokok pembahasannya mengedepankan persoalan distribusi pendapatan nasional distribusi kesempatan untuk memperoleh sebagian dari pendapatan nasional.⁴¹

Konsep Tanggung Jawab Negara

Negara harus mendorong dan melindungi masyarakat yang bebas, demokratis dan adil guna menciptakan sebuah lingkungan yang damai, stabil dan memampukan secara ekonomi, social dan kultura, individu dan keluarga secara bebas dan bermartabat.

1. Negara harus mendorong demokrasi, aturan hukum, pembangunan berkelanjutan dan pemerintahan yang baik, dan mendorong serta melindungi hak asasi dan hak dasar guna memberdayakan individu dan masyarakat madani.
2. Negara wajib memfasilitasi akses dan sumberdaya secara berkelanjutan, tidak diskriminatif, dan aman sejalan dengan perundang-undangan nasional dan internasional serta melindungi asset yang penting bagi kelangsungan hidup masyarakat, Negara juga wajib menghormati dan melindungi atas sumberdaya seperti tanah, air, hutan, perikanan dan ternak tanpa diskriminasi.⁴²

Tanggung jawab negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia tidak terlepas dari enam prinsip-prinsip pokok hak asasi manusia yang merupakan rumusan dasar dan acuan standar dalam pelaksanaan hak asasi manusia, yaitu: ⁴³

1. Universal dan tidak dapat di cabut (*universal and inalienability*), HAM merupakan hak yang melekat dimiliki oleh seluruh umat manusia di dunia memilikinya. Hak-hak tersebut tidak bisa di serahkan secara sukarela ataupun dicabut
2. Tidak bisa dibagi (*Indisblility*) HAM baik sipil, social, budaya dan ekonomi semuanya Inheren, menyatu sebagai bagian dari harkat dan bertabat manusia yang tidak bisa dipisahkan.
3. Saling bergantung dan berkaitan (*interdependence and interecelation*) baik secara keseluruhan aupun sebagaian, pemenuhan dari satu hak seringkali bergantung pada hak-hak lainnya.
4. Kesetaraan dan non diskriminasi (*Equality and non discrimination*), Setiap individu sederajat sebagai umat manusia dan memiliki kebaikan yang Inheren dalam harkat

⁴¹ Ibid, hal. 2.

⁴² Alfredo Sfeir-Younis et. al., *Pangan Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pembangunan*, Terjemahan dari Buku *Food And Human Rights In Development* Penerjemah Henry Thomas Simarmata, Terbitan Indonesia Human Righrhts Committee for Social Justice, Jakarta 2011. Hal. 826-827.

⁴³ Adnan Buyung Nasution, et.al., *Instrumen International Pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan bantuan Hukum Indonesia, Kelompok Kerja Ake Arif, Jakarta, 2006.

dan martabat masing-masing. Setiap manusia berhak sepenuhnya atas hak-haknya tanpa ada perbedaan dengan alasan apapun, seperti alasan perbedaan ras, warna kulit, etnis, usia bahasa, agama, dan pandangan lainnya, kewarganegaraan dan latar belakang sosial, cacat dan kekurangan tingkat kesejahteraan, kelahiran, status sosial lainnya.

5. Partisipasi dan kontribusi (*Participation and contribution*), Setiap orang dan seluruh masyarakat berhak untuk berperan aktif sebebasnya dan berarti dalam partisipasi dan berkontribusi untuk menikmati kehidupan pembangunan baik sipil, politik, ekonomi sosial dan budaya.
6. Tanggung jawab negara dan penegakan hukum (*state responsibility*) adalah negara bertanggung jawab untuk mentaati HAM dalam hal ini mereka harus tunduk pada norma-norma hukum standar yang tercantum dalam instrumen-instrumen HAM, Seandainya negara gagal dalam melaksanakan tanggung jawabnya, maka pihak-pihak yang dirugikan berhak untuk mengajukan tuntutan secara layak yang sesuai aturan prosedur hukum yang berlaku.

Konsep Kesejahteraan Sosial

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

Menurut Ernest Burgess yang menyatakan bahwa teori tentang masalah sosial dalam perkembangan sosiologi dapat dikelompokkan menjadi lima, yaitu :⁴⁴

1. Masalah sosial sebagai patologi organik individual.
2. Masalah sosial sebagai patologi sosial.
3. Masalah sosial sebagai disorganisasi personal dan sosial.
4. Masalah sosial sebagai konflik-konflik nilai.
5. Masalah sosial sebagai proses.

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

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

1. Ketergantungan ekonomi
2. Ketidakmampuan menyesuaikan diri

⁴⁴ Ernest Burgess, "Some Problems of Social Processes" dalam *Human Behavior And Social Processes: An Interdisiplinary Approach*, ed Arnold M. Rose (Boston : Houghton Mifflin, 1962), hal. 382-383.

3. Kesehatan buruk
4. Kurang atau tidak adanya pengisian waktu senggang dan sarana rekreasi
5. Kondisi sosial, penyediaan dan pengelolaan pelayanan sosial yang kurang atau tidak baik.

Menurut Dora Peyser menyatakan masalah kesejahteraan sosial yang bersumber pada keadaan tidak berdaya ini meliputi:⁴⁵

- a. Keadaan tidak berdaya alamiah (*natural helplessness*), misalnya masa kanak-kanak dan masa lanjut usia.
- b. Keadaan tidak berdaya secara fisik (*physical helplessness*) karena sakit, cacat, dan wanita yang mengandung serta melahirkan anaknya.
- c. Keadaan tidak berdaya sosial (*social helplessness*) misalnya janda, anak yatim piatu dan orang asing.

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

Arthur Dunham mengemukakan perumusannya sebagai berikut:⁴⁶

Social welfare may be defined as organized activities for the promotion of social well-being through helping people to meet needs in such areas as family and child life, health, social adjustment, leisure time, standards of living, and social relationships. Social welfare services are concerned with individuals, groups, communities, and larger population units; these services include care, treatment, and prevention.

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

Walter A. Friedlander menyatakan, konsep Kesejahteraan sosial sebagai berikut :

"social welfare" is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities

⁴⁵ Dora Peyser, *The Strong and The Weak : A Sociological Study*, Currawong Publication, Sydney, 1951, hal. 2-5.

⁴⁶ Arthur Dunham, *Community Welfare Organization : Principles and Practice*, Thomas Thomas Y. Crowell Co, New York, 1965, hal. 5. Lihat juga Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984, hal. 28-29.

*and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community.*⁴⁷

Kesejahteraan sosial adalah sebuah system yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai standar-standar kehidupan dan kesejahteraan yang memuaskan, serta hubungan-hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka memperkembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat.⁴⁸

Menurut Perserikatan Bangsa Bangsa dinyatakan bahwa kesejahteraan sosial adalah :

*...an organized activity that aims at helping towards a mutual adjustment of individuals and their social environment. This objective is achieved through the use of techniques and methods which are designed to enable individuals, groups and communities to meet their needs and solve their problems of adjustment to a changing pattern of society, and through cooperative action to improve economic and social condition.*⁴⁹

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

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dinyatakan,

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial)

Kesejahteraan adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial baik material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesucilaan, dan ketenteraman lahir batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial yang sebaikbaiknya bagi diri,

⁴⁷ Walter A. Friendlander, *Introduction to Social Welfare*, 3th. Ed (Englewood Clifft, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1968) hal. 13. (Lihat juga Lihat juga Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984, hal. 31.)

⁴⁸ Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984, hal. 31.

⁴⁹ United Nations Report, "Factor Affecting the Administration of Social Services" dalam *A Reader and Social Administration* ed A.V.S. Loch head, Constable, London, 1968, hal. 40-41. Lihat juga Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984, hal. 32.

keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban asasi manusia sesuai dengan Pancasila. (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia)

Adapun tujuan utama dari kesejahteraan sosial yakni *system maintenance, system control, dan system change*⁵⁰

1. System maintenance

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

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

Untuk mencapai tujuan ini dapat dilaksanakan dengan kegiatan yang berupa :

- a. Kegiatan-kegiatan untuk mensosialisasikan anggota-anggota masyarakat agar dapat menerima nilai-nilai yang berlaku;
- b. Peningkatan kesadaran untuk memahami sumber-sumber daya dan kesempatan-kesempatan melalui saluran-saluran informasi, nasehat serta bimbingan;
- c. Pemberian kompensasi pada tingkat residual untuk mengisi atau mengimbangi kekuarangan yang ada (*system deficiencies*)

2. System Control

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

- a. Intensifikasi fungsi-fungsi pemeliharaan yang berupa kompensasi, resosialisasi, dan penyadaran terhadap kelompok-kelompok penduduk yang berperilaku menyimpang agar supaya dapat mengembangkan pengawasan diri (*self control*).
- b. Menggunakan prosedur-prosedur hukum dan peraturan-peraturan untuk meningkatkan pengawasan eksternal dari perilaku yang menyimpang.
- c. Merupakan kombinasi dari no. 1 dan nomor 2.

3. System Change

Scheneiderman mengutarakan bahwa tujuan system ini adalah mengadakan perubahan ke arah berkembangnya suatu system yang lebih efektif bagi anggota masyarakat.

Dalam hal ini usaha system kesejahteraan sosial merupakan suatu alat (*instrument*) untuk menghilangkan hambatan-hambatan terhadap terwujudnya :

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

⁵⁰ Leonard Schneiderman, "Social Welfare, Social Functioning, and Social Work : An Effort at integration" dalam The Practice of Social Work oleh Robert W. Klenk, Robert M. Ryan, 2nd ed., wadsworth Pub.Co, 1974, hal. 358-359. Lihat juga Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984, hal. 37-39.

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

Selanjutnya untuk fungsi-fungsi kesejahteraan sosial dapat dijelaskan sebagai berikut,⁵¹

1. Fungsi Penyembuhan dan pemulihan (*kuratif/remedial* dan *rehabilitative*)
Bertujuan untuk meniadakan hambatan-hambatan atau masalah-masalah sosial yang ada. Fungsi pemulihan (*rehabilitatif*) terutama untuk menanamkan dan menumbuhkan fungsionalitas kembali dalam diri orang maupun anggota masyarakat. Fungsi penyembuhan dapat bersifat represif artinya bersifat menekan agar masalah sosial yang timbul tidak makin parah.
2. Fungsi pencegahan (*preventif*)
Dalam hal ini meliputi langkah-langkah untuk mencegah agar jangan sampai timbul masalah sosial yang baru, juga langkah-langkah untuk memelihara fungsionalitas seseorang maupun masyarakat.
3. Fungsi pengembangan (*promotif, development*)
Untuk mengembangkan kemampuan orang maupun masyarakat agar dapat lebih mengembangkan fungsionalitas mereka sehingga dapat hidup secara produktif.
4. Fungsi penunjang (*suportif*)
Fungsi ini menunjang usaha-usaha lain agar dapat lebih berkembang. Meliputi kegiatan-kegiatan yang dapat memperlancar keberhasilan program-program lainnya seperti kesehatan, kependudukan dan keluarga berencana, pendidikan, pertanian dan sebagainya.

Konsep Perlindungan Sosial

Pendekatan berbasis hak (*right based approach*) memberi pesan jelas bahwa isu utama yang dihadapi pembangunan sosial, khususnya kebijakan sosial di Indonesia adalah disatu sisi, jumlah penduduk Indonesia yang hidup dalam kemiskinan masih sangat besar, sementara itu, di sisi lainnya, negara belum mampu memberikan perlindungan sosial (*social protection*) yang memadai bagi para Lansia.⁵²

Perlindungan sosial dapat didefinisikan sebagai segala bentuk kebijakan dan intervensi publik yang dilakukan untuk merespon beragam resiko, kerentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial, terutama yang dialami oleh mereka yang hidup dalam kemiskinan. Karakter atau nuansa "publik" dalam definisi ini menunjuk pada tindakan kolektif, yakni penghimpunan dan

⁵¹ Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984, hal. 43.

⁵² Edi Suharto, *Op.cit*, hal.41

pengelolaan sumber daya berdasarkan prinsip gotong-royong dan kebersamaan, yang dilakukan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah, non-pemerintah, maupun kombinasi dari kedua sektor tersebut.⁵³

Adapun tujuan utama perlindungan sosial adalah :⁵⁴

1. Mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan.
2. Meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidakamanan sosial-ekonomi;
3. Memungkinkan kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya

Konsep Pelayanan Publik

Konsep pelayanan publik dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik juga menyatakan pada Pasal 1,

Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Sedangkan yang dimaksud dengan Penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.⁵⁵

Berkaitan dengan pejabat (orang/aparat) pelaksana kekuasaan pemerintahan dalam pelayanan publik, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa,

Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵³ Ibid, hal.42

⁵⁴ Ibid, hal.42-43.

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112), Pasal 1 angka 2

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

Untuk mencegah terjadinya maladministrasi dalam pelayanan publik, maka penyelenggara negara selain berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pejabat/aparat pelaksana kekuasaan pemerintahan juga berpegang pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dalam penyelenggaraan pemerintahan ataupun pelayanan publik, telah terdapat prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (AUPB) disamping landasan peraturan perundang-undangan⁵⁶.

Sistem pemerintahan yang layak (*good governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih, transparan, partisipatif, dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan infra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis.⁵⁷

Pelayanan publik (*public service*) menentukan tindakan-tindakan yang tepat bagi para pegawai dan para menteri seperti halnya hal yang sama yang ada dalam pemerintahan daerah dan badan-badan swasta. Dalam sistem hukum administrasi Prancis, pelaksanaan fungsi pelayanan publik (*mission de service public*) dilandasi oleh *Rollan principles* yang meliputi: *continueity, adaptability, equality, dan neutrality*⁵⁸.

1. *Continueity*

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

2. *Adaptability*

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

3. *Equality of users*

Adalah aspek umum ketatanegaraan mengenai prinsip persamaan dalam pelayanan publik. Dalam hal suatu tindakan dilakukan atas barang-barang yang keseluruhannya

⁵⁶ Ibid, h. 41

⁵⁷ BPHN, Seminar Hukum Nasional ke VII tentang Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hal. 6.

⁵⁸ Loc.cit., h.31

adalah barang publik, dan semuanya relevan dengan publik harus meng-akses pada persamaan pelayanan dan diperlakukan secara sama untuk itu.

4. *Neutrality*

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

Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

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

Dengan Pendekatan fungsionaris dapat diidentifikasi mengenai aparat/pelaksana pelayanan publik, baik dari segi perilaku, kompetensi, maupun jumlah personel. Hal tersebut ditujukan agar dalam pelaksanaan tindak pemerintahan tidak terjadi hal-hal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Oleh karena itu, Administrasi Kepegawaian dan Standar Pelayanan bagi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan hal yang penting. Administrasi kepegawaian dikembangkan dengan tujuan⁵⁹:

- a. Penggunaan secara efektif tenaga kerja manusia;
- b. Tercipta, terpelihara serta berkembang hubungan kerja yang memberikan suasana kerja yang menyenangkan individu yang bekerja sama;
- c. Tercapainya perkembangan yang maksimal bagi masing-masing individu yang bekerjasama tersebut.

Efektif memiliki arti tercapainya sasaran yang diinginkan, yakni masing-masing individu pegawai memiliki kemampuan dalam menyelesaikan tugas-tugasnya serta efisien dalam pelaksanaan tugas itu. Sehingga dapat dikatakan bahwa "efisien" berlangsung setelah "efektivitas" terjadi.⁶⁰

16 ⁵⁹ A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, h.

⁶⁰ Ibid, hal. 17

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

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

Keberadaan pemerintahan dari mula ada hingga saat ini tidak lain ditujukan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warganya, yakni keamanan, kesejahteraan, kesehatan, pendidikan dan pelayanan publik. Kewajiban pemerintah tersebut secara jelas dan tegas diamanatkan dalam Konstitusi UUD 1945 (pasal 28-34).⁶¹

Fungsi pokok birokrasi adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat masyarakat dalam mencapai tujuan negara. Untuk melaksanakan fungsi itu, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga fungsi pokok, yakni:⁶²

1. Memberikan pelayanan publik, baik yang bersifat *civil service* maupun *civic service*, seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pendidikan, kesehatan, air bersih dan sebagainya.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha.
3. Menyenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur pembangunan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.
4. Menyediakan perangkat hukum untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum.

Konsep Peran Serta Masyarakat

⁶¹ Sukarwo, *Pengalaman Reformasi Birokrasi Di Jawa Timur Kendala dan Inovasi*, Makalah disampaikan pada forum dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, di Hotel JW Marriott Surabaya, tanggal 14 s/d 16 Mei 2007, hal 4

⁶² Ibid, hal 5

Sistem partisipasi rakyat pada dasarnya adalah sebuah sistem partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus didahului oleh adanya keterbukaan pemerintah. Dalam pemikiran **M.C. Burkens** yang dituangkan dalam bukunya "*Beginnselen van de democratische rechtstaat*" dinyatakan bahwa **keterbukaan** sebagai salah satu syarat minimum demokrasi. Secara lengkap tentang syarat minimum demokrasi adalah:⁶³

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan rakyat berpengaruh dalam pengambilan keputusan melalui sarana (*mede*) *beslissingsrecht* (hak untuk memutuskan) dan atau melalui wewenang pengawasan.
- e. **Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;**
- f. Dihormatinya hak-hak minoritas.

Berdasar pada pemikiran **Burkens**, maka keterbukaan adalah sebuah ***conditio sine quanon*** bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Tidak adanya pemerintahan yang terbuka, maka tidak ada pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan pemikiran tersebut, **Ibrahim F.I. Shihata** (saat menjabat sebagai *General Counsel* dari Bank Dunia) mengemukakan empat unsur pemerintahan yang dalam proses pembuatan keputusan tidak sewenang-wenang, yaitu:⁶⁴

- a. *Governance by rule* (pemerintahan berdasar hukum);
- b. *Accountability* (pertanggungjawaban)
- c. *Transparency* (transparan);
- d. *Participation* (partisipasi)

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

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.1.

⁶⁴ Ann Seidman, et.al., *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan Johannes Ufuan dkk., Proyek ELIPS, Jakarta, 2001, hal. 8

perangkat daerah yang dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Konsep Perlindungan Hukum

Pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi *rechtbescherming van de burgers tegen de overheids* dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris "*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*".⁶⁵

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

Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijakan pada Pancasila, *prinsip perlindungan hukum bagi rakyat* (di Indonesia) adalah *prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila*. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara instrinsik melekat pada Pancasila dan seyogianya memberi warna dan corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila.⁶⁶

Perlindungan hukum bagi rakyat ("*rechtbescherming van de burgers tegen de overheids*" atau "*legal protection of the governed against administrative actions*") inherent pada konsep "*rechtsstaat*" maupun konsep "*the rule of law*". Istilah "negara hukum" mengingatkan kita kepada konsep "*rechtsstaat*" maupun pada konsep "*the rule of law*". Namun demikian hendaklah tetap disadari bahwa Republik yang kita bangun yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 berdiri di atas dasar ideology dan dasar falsafah negara Pancasila. Oleh karena itu konsep negara hukum harus dikembalikan kepada Pancasila sebagai landasannya, dan dengan sendirinya "perlindungan hukum bagi rakyat" harus digali pendasarannya pada Pancasila karena pengakuannya akan harkat dan martabat manusia secara instrinsik melekat pada Pancasila.⁶⁷

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hal.1.

⁶⁶ *Ibid*, 18-19.

⁶⁷ *Ibid*, hal.IX.

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

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

Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan, hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya : "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya."⁶⁸ Atau dalam UUD ada ungkapan "the supreme law of the land".⁶⁹

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai "*Stufenbau des Recht*" atau "*The hierarchy of law*" yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.⁷⁰ Untuk lebih memahami teori "*Stufenbau des Recht*", harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu "*Reine Rechtslehre*" atau "*The Pure theory of law*" (teori murni tentang hukum)⁷¹ dan bahwa hukum itu tidak lain dari "*command of the sovereign*"-kehendak dari yang berkuasa.⁷²

Menurut teori murni tentang hukum, hukum tidak lain dari sistem hukum positif yang dibuat penguasa. Hukum positif ini dapat berupa peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum (*general norm*) dan kaidah-kaidah yang terjadi karena putusan hakim sebagai kaidah khusus (*individual norm*).⁷³

Karena tidak mungkin menempatkan putusan hakim dalam tata urutan, makapengertian "*Stufenbau des Recht*" adalah tata urutan peraturan perundang-undangan (kaidah umum). Pemahaman ini lebih diperkuat dengan ajaran Kelsen tentang teori murni tentang hukum yaitu bahwa objek kajian hukum (*legal science*) hanyalah mengenai isi hukum positif, sedangkan mengenai baik atau buruk suatu kaidah yang mencerminkan satu nilai tertentu, masalah tujuan hukum, dan hal-hal lain yang bersifat filosofis bukan objek teori hukum, melainkan objek filsafat. Filsafat hukum bukan bagian dari teori kajian hukum. Pandangan ini bertalian dengan paham "*legal positivism*". Dan Hans Kelsen tergolong ke dalam kelompok positivist.⁷⁴

⁶⁸ Pasal 70 UU No. 22 Tahun 1999

⁶⁹ UUD Amerika Serikat, Pasal 6 (lihat Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2001, hal.130.

⁷⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Rusel & Rusel, New York, 1973, hal. 123.

⁷¹ Austin M. Chinhengo, *Essential Jurisprudence*, Cavendish Publishing Limited, London, 1995, hal. 43.

⁷² Hans Kelsen, *Op.cit*, hal. 30.

⁷³ *Ibid.*, hal. 134.

⁷⁴ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence*, Harvard University Press, 1970, hal.98

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

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.⁷⁵

Bahwa asas yang digunakan peraturan daerah ini selaras dengan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
- a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selanjutnya penorma-an terhadap produk daerah kesejahteraan lansia ini juga selaras dengan asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas pelayanan publik bagi masyarakat

Asas Umum Penyelenggaraan Negara

Pasal 20 ayat (1) UU No.

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

- a) Asas kepastian hukum;

⁷⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, cetakan kedua, *Op.cit.*, hal. 19.

- b) Asas tertib penyelenggara negara;
- c) Asas kepentingan umum;
- d) Asas keterbukaan;
- e) Asas proporsionalitas
- f) Asas profesionalitas;
- g) Asas akuntabilitas;
- h) Asas efisiensi;
- i) Asas efektivitas.

Bahwa Asas Umum Penyelenggaraan Negara ini sesuai dengan Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, ditambah asas efektivitas dan efisiensi.⁷⁶

Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

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

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

Pasal 2

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

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

2.3. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan

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

⁷⁶ H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 172-173

pertama permasalahan kesehatan, dan *kedua*, permasalahan sosial dan ekonomi.

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

Transisi demografi ke arah menua akan diikuti oleh transisi epidemiologi ke arah penyakit degeneratif seperti rematik, diabetes, hipertensi, jantung koroner, neoplasma. Angka kesakitan penduduk lanjut usia tahun 2009 sebesar 30,46% artinya bahwa setiap 100 orang lanjut usia, sekitar 30 orang diantaranya mengalami sakit. Angka kesakitan penduduk lanjut usia perkotaan 27,20% lebih rendah dibandingkan lanjut usia pedesaan 32,96%. Hal ini menunjukkan bahwa derajat kesehatan penduduk lanjut usia di perkotaan relatif lebih baik dibandingkan lanjut usia di daerah pedesaan. Bila dilihat perkembangannya, derajat kesehatan penduduk lanjut usia relatif tidak berbeda. Angka kesakitan penduduk lanjut usia pada tahun 2005 sebesar 29,98%, tahun 2007 sebesar 31,11%, dan tahun 2009 sebesar 30,46%. Pola yang serupa terjadi baik di perkotaan maupun di pedesaan. Kebiasaan berobat serta cara berobat yang dilakukan seseorang, merupakan salah satu faktor yang digunakan untuk mengidentifikasi apakah orang yang bersangkutan telah memiliki perilaku hidup sehat. Berdasarkan Profil Penduduk Lanjut Usia 2009, ternyata 32,24% lanjut usia mencari pengobatar di puskesmas, Namun masih ada yang mengobati sendiri dengan menggunakan obat modern 60,47% dan obat tradisional 10,87%.⁷⁷

Besarnya populasi dan masalah kesehatan lanjut usia ini belum diikutidengan ketersediaan fasilitas pelayanan lanjut usia (*care services*) yang memadai, baik dalam jumlah maupun dalam mutunya. Menurut Kementerian Kesehatan, sampai saat ini jumlah Puskesmas Santun Lanjut Usia dan rumah sakit yang menyelenggarakan pelayanan geriatri juga masih terbatas. Pelayanan geriatri di Rumah Sakit sebagian besar berada di perkotaan, padahal 65,7% para lanjut usia berada di pedesaan. Dari data Kementerian Sosial, jumlah penduduk lanjut usia yang terlayani melalui panti, dana dekonsentrasi, Pusat Santunan Keluarga (Pusaka), jaminan sosial, organisasi sosial lainnya sampai 2008 ini berjumlah 74,897 orang atau 3,09% dari total penduduk lanjut usia terlantar. Karena keterbatasan fasilitas pelayanan, aksesibilitas penduduk lanjut usia kepada pelayanan yang dibutuhkan untuk pemenuhan diri (*self fulfillment*) tidak terlaksana dengan baik.⁷⁸

Selanjutnya permasalahan *kedua*, yakni mengenai sosial dan ekonomi. Tingkat risiko penduduk lanjut usia di Indonesia dinilai dari latar belakang pendidikan

⁷⁷ Komisi Nasional Lanjut Usia, *Op.cit*, hal. 9.

⁷⁸ Ibid, hal. 10.

dan ekonominya. Lanjut usia yang hidup sendiri, kurang aman secara finansial dan kurang punya akses untuk pengobatan bila sakit dan cacat dibandingkan dengan yang mempunyai pasangan. Di sisi lain, tidak terbuka lapangan pekerjaan bagi lanjut usia, baik di Indonesia maupun sebagian negara sedang berkembang lainnya. Pada negara yang cakupan jaminan sosialnya terbatas, aktivitas ekonomi dapat digunakan sebagai suatu tanda yang mewakili jaminan finansial dan kebebasan, demikian juga dengan pekerjaan yang produktif merupakan kunci pemberdayaan warga lanjut usia.⁷⁹

Hal lain yang sangat menghambat perlindungan terhadap lanjut usia untuk pencapaian hidup yang aman, berkualitas dan terpenuhi hak asasinya, adalah stigma masyarakat terhadap lanjut usia. Masyarakat masih mempunyai persepsi yang keliru terhadap lanjut usia karena mereka dianggap identik dengan pikun, renta, loyo, tidak produktif, masa lalu, ketinggalan zaman, cerewet dan beban. Dari penelitian tentang citra lanjut usia, 70% menunjukkan citra negatif seperti di atas. Akibatnya, perhatian, kepedulian (*care*), penghargaan, dan martabat (*dignity*) dari keluarga, masyarakat dan pemerintah terhadap lanjut usia kurang, bahkan mereka sering diterlantarkan atau menjadi korban tindak kekerasan sebesar 10,16% pada perempuan dan laki-laki 8,28%.⁸⁰

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sri Gati Setiti terhadap Lansia di lima wilayah di Indonesia, menunjukkan beberapa harapan yang ingin diperoleh lansia antara lain :⁸¹

1. Harapan lansia terhadap kerabat/keluarganya, pelayanan terhadap lansia harus dilakukan dengan ikhlas dan wajar. Kerabat mau mendengarkan dan menerima keinginan lansia dan menyikapinya dengan baik, bila terdapat perbedaan maka harus menyikapinya dengan cara yang tidak menyinggung perasaan.
2. Harapan lansia terhadap masyarakat, lansia tetap menjadi bagian dari masyarakat dan dilibatkan dalam setiap kegiatan termasuk memberikan pengalaman serta ilmu yang dimilikinya. Perasaan dihargai menjadi hal yang sangat penting untuk menjaga kondisi psikis seorang lansia.
3. Harapan lansia terhadap pemerintah, agar mengembangkan program ekonomi bagi lanjut usia potensial, memberi jaminan hidup bagi lansia tidak potensial yang berasal dari keluarga tidak mampu, jaminan kesehatan bagi lansia yang murah/gratis. Menyediakan

⁷⁹ Ibid, hal. 11.

⁸⁰ Ibid., hal. 12-13.

⁸¹ Sri Gati Setiti, *Pelayanan Lanjut Usia Berbasis Kekerabatan (Studi Kasus Pada Lima Wilayah di Indonesia)*, www.depsos.go.id, diakses pada tanggal 30 Oktober 2012.

fasilitas umum bagi lansia, membentuk wadah untuk bersosialisasi bagi lansia misalnya dengan Posyandu Lansia, menyediakan panti-panti yang layak bagi lansia yang terlantar. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa lansia masih mempunyai harapan yang sangat besar untuk aktualisasi diri

Secara umum, kebutuhan lanjut usia dapat dikelompokkan sebagai berikut :⁸²

1. Kebutuhan lanjut usia berdasarkan aspek jasmani, rohani/mental dan sosial;
2. Kebutuhan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan jasmani, rohani/mental dan sosial;
3. Dalam upaya memenuhi kebutuhan lanjut usia ada beberapa yang perlu diperhatikan :
 - Heterogenitas lanjut usia
 - Jenis pelayanan yang dibutuhkan sangat bervariasi
 - Pelayanan kesejahteraan sosial yang dibutuhkan berkaitan dengan berbagai aspek antara lain : aspek kesehatan, sosial, agama/spiritual dan lain-lain

Pembangunan telah meningkatkan usia harapan hidup penduduk Indonesia, yang diiringi dengan meningkatnya jumlah dan persentase penduduk lanjut usia. Berbagai kebijakan dan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat, baik melalui sistem panti maupun sistem non panti atau berbasis masyarakat, seperti PUSAKA (Pusat Santunan Keluarga), Day care service, maupunday care centre. Dalam hal ini sebagian pelayanan cukup memadai, mulai kebutuhan dasar sampai penguburan. Namun demikian ada bagian yang lain hanya memberikan pelayanan permakanan dan kerohanian karena kendala dana dan tenaga.⁸³

Menurut Sri Gati Satiti dalam penelitiannya mengenai peran kerabat dalam pelayanan lansia, dinyatakan bahwa pelayanan lanjut usia oleh kekerabatan memiliki nilai budaya sebagai berikut :⁸⁴

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

Hasil penelitian tersebut menunjukkan pelayanan yang terbaik yang diberikan oleh lansia adalah pada keluarga dan kerabatnya. Namun demikian yang menjadi

⁸² Wahjudi Nugroho, *Op.cit*, hal. 123-124.

⁸³ Sri Gati Setiti, *Op.cit*.

⁸⁴ Ibid.

kendala adalah apabila keluarga dan kerabatnya termasuk dalam keluarga yang kurang mampu, maka untuk itu diperlukan adanya jaminan sosial bagi lansia.

Dalam hal ini ada tiga kelompok yang perlu mendapat dukungan pemberdayaan, yakni,⁸⁵

1. Kelompok pertama, yang sesungguhnya masih cukup kuat secara fisik untuk memberikan kontribusi dan bekerja membangun bangsa menurut pilihan yang bisa meningkatkan kebahagiaan dan kesejahteraannya.
2. Kelompok kedua, yang tidak lagi mampu untuk mengembangkan diri tetapi masih bisa meneruskan karir lamanya. Kelompok ini tidak lagi ingin belajar untuk mengembangkan karier yang lain dibandingkan dengan pengalamannya di masa lalu. Mereka puas apabila mendapat kesempatan untuk bekerja lebih lama lagi meneruskan pekerjaan atau cita-cita yang sejak lama ditekuninya.
3. Kelompok ketiga, adalah mereka yang bisa melanjutkan pekerjaan lamanya, tetapi siap untuk mempelajari yang baru. Mereka ini bisa dengan mudah dipindah untuk melanjutkan karier baru untuk masa depan yang masih panjang dan menyenangkan. Kelompok ini bisa siap untuk belajar kembali dan bekerja dalam bidang-bidang yang bisa memberikan kebahagiaan yang lebih besar dibandingkan kebahagiaan masa lalu yang telah dilewatinya.

Ketiga kelompok masyarakat dan penduduk lansia itu merupakan potensi yang masih sangat tinggi di negara berkembang, termasuk di Indonesia. Di negara-negara maju potensi semacam ini sudah lama diberikan kesempatan untuk maju dengan memberikan kepada mereka pilihan yang cocok dengan aspirasi masa tuanya. Biasanya pilihan itu disesuaikan dengan tempat tinggalnya karena penduduk lansia lebih kurang pas untuk menempuh jarak jauh ke tempat pekerjaannya.

Dengan demikian lapisan lanjut usia dalam struktur demografi Indonesia menjadi semakin tebal dan sebaliknya, balita menjadi relative semakin sedikit. Dengan kata lain timbul regenerasi yang dapat membawa akibat negatif. Proses ini berlangsung beberapa tahap, yakni :⁸⁶

- Tahap I Timbul kesenjangan antar-generasi (*generation gap*) karena golongan muda secara dinamis mengikuti kemajuan teknologi canggih, sedangkan golongan lanjut usia tidak acuh, tetap tertinggal, dan membiarkan golongan muda berjalan terus. Keadaan semacam ini belum berbahaya.
- Tahap II Karena lapisan lanjut usia semakin tebal dan tingkat kesehatan semakin meningkat, mereka pun masih mampu mengimbangi golongan muda, dan tetap menghendaki memegang jabatannya dan tidak mau digeser. Pada saat ini timbul tekanan pada generasi muda (*generation pressure*), yang lebih berbahaya dari keadaan Tahap I. tahapan di Indonesia saat ini adalah tahap I dan banyak mulai masuk Tahap II dengan timbulnya isu peningkatan usia pensiun (dari 55 tahun menjadi 60 tahun).
- Tahap III Tahap yang paling berbahaya. Ditandai dengan timbulnya konflik antar-generasi (*generation conflict*). Dalam keadaan ini, jumlah para lanjut usia semakin banyak, merasa semakin kuat dan terus menerus menekan generasi di bawahnya, sedangkan golongan muda terus bereaksi dan melawan tekanan itu hingga timbul konflik yang berkepanjangan dan sulit di atasi dengan segera (keadaan seperti ini bisa berbahaya).

⁸⁵Harjono Suyono, *Seri Menyegarkan Gerakan Keluarga Sejahtera Mandiri*, Yayasan Dana Sejahtera Mandiri, Jakarta, 2005, hal.370-371.

⁸⁶ Wahjudi Nugroho, *Op.cit*

Untuk mencegah proses regenerasi menuju keadaan yang berbahaya yang berbahaya, hal tersebut perlu diantisipasi dengan melaksanakan hal yang positif, antara lain :⁸⁷

1. Menyelenggarakan program pensiun secara terpadu dan merata
2. Menciptakan lapangan kerja atau kegiatan bagi lanjut usia yang tidak bertentangan dengan kebutuhan kaum muda, walaupun pada beberapa tahun terakhir ini, pemerintah mengalami berbagai kesulitan di bidang pembangunan ekonomi.
3. Meningkatnya bantuan sosial untuk cacat veteran, korban bencana alam, orang lanjut usia, fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, harus tetap diupayakan untuk dengan mendorong keikutsertaan masyarakat luas.

2.4. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan

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

1. Implementasi penghormatan dan penghargaan kepada Lansia diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan yang meliputi :
 - a. pelayanan keagamaan dan mental spiritual;
 - b. pelayanan kesehatan;
 - c. pelayanan kesempatan kerja;
 - d. pelayanan pendidikan dan pelatihan;
 - e. kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum;
 - f. kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum;
 - g. perlindungan sosial;
 - h. bantuan sosial.

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

2. Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha menyediakan fasilitas Penyediaan aksesibilitas yang berbentuk fisik sebagaimana dimaksud dilaksanakan pada sarana dan prasarana umum yang meliputi:

⁸⁷ Ibid.

- a. aksesibilitas pada bangunan umum;
 - b. aksesibilitas pada jalan umum;
 - c. aksesibilitas pada angkutan umum;
 - d. aksesibilitas pada pertamanan dan rekreasi.
 - e. aksesibilitas pada sarana dan prasarana publik lainnya.
3. Pelayanan dan bantuan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Lansia yang tidak mampu, diberikan tanpa dipungut biaya.
 4. Pemberian perlindungan sosial Lansia untuk memberikan pelayanan bagi Lansia tidak potensial agar terhindar dari berbagai resiko meliputi berbagai gangguan dan ancaman, baik fisik, mental maupun sosial yang dapat mengakibatkan ketidakmampuan Lansia menjalankan peran sosialnya.
 5. Perlindungan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
 - a. pendampingan sosial, baik yang dilaksanakan di kediaman Lansia maupun di lembaga konsultasi kesejahteraan Lansia yang dilaksanakan oleh Pemerintah maupun masyarakat;
 - b. penyediaan pusat-pusat konsultasi kesejahteraan bagi Lansia terutama di unit-unit pelayanan sosial baik dikelola pemerintah maupun masyarakat;
 - c. pemberian jaminan sosial dalam bentuk santunan langsung di luar pensi bagi Lansia yang hidup dan dipelihara ditengah-tengah keluarga atau masyarakat lainnya yang dalam keadaan jompo sedangkan bagi mereka yang tidak memiliki keluarga dan terlantar diberikan santunan melalui system pensi;
 - d. bantuan pemakaman terhadap Lansia yang meninggal dunia dan tidak diketahui identitasnya dilakukan secara bermartabat adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

6. Di Kelurahan dibentuk lembaga Karang Werdha yang merupakan wadah bagi kegiatan Lansia. Karang Werdha merupakan lembaga sosial kemasyarakatan yang beranggotakan Posyandu Lansia sebagai mitra Pemerintah Kelurahan dalam bentuk memberdayakan Lansia. Pengkoordinasian Karang Werdha dilakukan oleh Forum Kerjasama Karang Werdha yang merupakan jaringan kerjasama antar Karang Werdha pada lingkup Kecamatan. Anggaran untuk menunjang peningkatan kesejahteraan Lansia pada setiap karang werda dibebankan pada APBD.
7. Di tingkat Rukun Warga dibentuk Posyandu Lansia yang merupakan wadah kegiatan Lansia. Anggaran untuk menunjang peningkatan kesejahteraan Lansia pada setiap Posyandu Lansia dibebankan pada APBD. Anggaran dari APBD untuk Posyandu Lansia dikelola oleh Dinas Sosial dan kemudian didelegasikan kepada Kecamatan.
8. Dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lansia di tingkat Daerah, dapat dibentuk Komisi Daerah Lansia dengan Keputusan Kepala Daerah.

Berdasarkan hal tersebut, beberapa upaya peningkatan kesejahteraan lansia di Pemerintah Kota Surabaya telah di *design* dan diatur legalitas formalnya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Kesejahteraan Lanjut Usia berdasarkan akar permasalahan yang terjadi mulai dari tingkat *bottom* sampai ke atas. Dengan harapan pemberdayaan lansia sehat, mandiri dan produktif di Kota Surabaya dapat tercapai sesuai dengan harapan dan keinginan. Hal ini tentunya berimplikasi pada pembebanan anggaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya untuk pengadaan aksesibilitas dan fasilitas khusus bagi Lansia. Untuk itu Pemerintah Daerah juga membuka ruang terbuka bagi partisipasi publik bagi masyarakat, swasta. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk turut serta, mensupport dan mewujudkan realisasi peningkatan kesejahteraan lansia di Pemerintah Kota Surabaya. Atas peran aktif pihak masyarakat, LSM dan swasta tersebut, Pemerintah Daerah juga memberikan *rewards* (penghargaan). Keterpaduan upaya Pemerintah Daerah dan Masyarakat, Swasta, dan LSM akan

menciptakan harmonisasi dan sinkronisasi langkah dalam mewujudkan Lansia yang sehat, mandiri dan produktif.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT KESEJAHTERAAN LANJUT USIA

3.1. Landasan Konstitusional

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

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

Pasal 28C:

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

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

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

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

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

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

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

Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberi penegasan bahwa setiap warga negara berhak atas kesejahteraan sosial. Sesuai dengan Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan jaminan konstitusional bahwa

'[P]erlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah', maka dalam hal ini Pemerintah Negara Republik Indonesia mempunyai kewajiban dalam perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak konstitusional warga Negara Indonesia yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial.

3.2. Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Dalam penyusunan rancangan Perda tentang Kesejahteraan Lanjut Usia perlu diperhatikan peraturan perundang-undangan lain yang telah berlaku. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang selama ini juga ikut memperkuat pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan usia lanjut diantaranya adalah:

3.2.A. UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2009 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL (LEMBARAN NEGARA TAHUN 2009 NOMOR 12, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 4967)

Dalam rangka menangani permasalahan kesejahteraan sosial secara nasional, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat telah menetapkan kebijakan nasional melalui UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (selanjutnya disebut UU No. 11 Tahun 2009). Hal tersebut telah sesuai dengan yang telah dijamin Pasal 4 UU No. 11 Tahun 2009 sendiri bahwa Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Dengan berlakunya Undang-Undang ini maka UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3039) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. UU No. 11 Tahun 2009 tidak secara spesifik mengatur permasalahan kesejahteraan lanjut usia. Namun dari Undang-Undang ini dapat dilihat bahwa permasalahan kesejahteraan lanjut usia merupakan bagian yang tidak terpisah dari permasalahan kesejahteraan sosial.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang ini menyatakan bahwa dalam Undang-Undang ini yang dimaksudkan dengan "Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya." Lebih lanjut, Undang-Undang ini memberi definisi

Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial dalam Pasal 1 angka 2 sebagai “upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Pasal 5 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2009 mengatur bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada:

- a. perseorangan;
- b. keluarga;
- c. kelompok; dan/atau
- d. masyarakat.

Menurut Pasal 5 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2009, penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial:

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

Pasal 6 UU No. 11 Tahun 2009 menentukan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. rehabilitasi sosial;
- b. jaminan sosial;
- c. pemberdayaan sosial; dan
- d. perlindungan sosial.

Dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a Undang-Undang ini lebih lanjut mengatur bahwa jaminan sosial dimaksudkan untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi. Dari pasal

tersebut dapat diketahui bahwa salah satu kelompok yang berhak atas jaminan sosial sebagai salah satu penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah lanjut usia terlanjar. Pasal 9 ayat (2) mengatur bahwa jaminan sosial tersebut diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan.

Dalam UU No. 11 Tahun 2009 ini juga diatur aspek-aspek kewenangan kelembagaan dalam kesejahteraan sosial. Dalam Undang-Undang ini telah dibagi tugas dan kewenangan dari masing-masing tingkat pemerintahan dari pemerintah pusat, provinsi hingga kabupaten/ kota. Pasal 24 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2009 mengatur bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab:

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

Dalam hal ini, menurut Pasal 29 UU No. 11 Tahun 2009 menentukan bahwa dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial, tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota meliputi:

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

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

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

- e. pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, dan kesetiakawanan sosial.

BAB VI UU No. 11 Tahun 2009 mengatur mengenai Sumber Daya Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Pasal 32 menyatakan bahwa sumber daya penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. sumber daya manusia;
- b. sarana dan prasarana; serta
- c. sumber pendanaan.

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

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

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

3.2.B. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN (LEMBARAN NEGARA TAHUN 2011 NOMOR 83, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 5235)

UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (selanjutnya disebut UU No. 13 Tahun 2011) dibentuk dengan pertimbangan bahwa sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain itu, sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, negara bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin guna memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan. Untuk melaksanakan tanggung jawab

negara sebagaimana dimaksud, diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang berpihak pada fakir miskin secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Kewajiban negara kewajiban mensejahterakan seluruh warga negaranya dari kondisi kefakiran dan kemiskinan dilakukan melalui upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus dilakukan oleh negara sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional termasuk untuk mensejahterakan fakir miskin.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang ini menentukan bahwa "Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya." Undang-Undang ini tidak secara khusus diperuntukkan bagi kesejahteraan kelompok lanjut usia. Namun dalam konteks tertentu, yaitu dalam konteks lanjut usia tidak potensial dan atau lanjut usia terlantar, UU No. 13 Tahun 2011 ini mempunyai peran yang sangat penting.

3.2.C. UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 1999 TENTANG HAK ASASI MANUSIA (LEMBARAN NEGARA TAHUN 1999 NOMOR 165, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 3886);

Pasal 41 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU No. 39 Tahun 1999) menyatakan hal yang sama seperti UUD NRI Tahun 1945, bahwa "*Setiap warga Negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak, serta perkembangan pribadinya secara utuh.*" Namun dalam kenyataannya, tidak semua warga negara bisa menikmati hak-haknya tersebut. Kelompok masyarakat yang tergolong rentan terlanggar hak-haknya diantaranya adalah mereka yang telah mencapai lanjut usia. Mereka yang telah mencapai usia lanjut seringkali terabaikan pemenuhan hak-hak dasar dan kebutuhan-kebutuhan dasarnya seperti pendidikan dan fasilitas kesehatan. Mereka juga sering menghadapi diskriminasi berdasarkan umur dan kemampuan yang terbatas untuk beraktivitas di dunia kerja dan aspek-aspek lain dalam hidup.

Sesuai dengan jaminan di dalam Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999, pemerintah sebagai bagian dari organ politik kekuasaan mempunyai kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Kewajiban tersebut

terutama juga berkaitan dengan rentannya posisi para lanjut usia dalam menikmati hak-hak dasar dan kebutuhan-kebutuhan dasar mereka. Pasal 5 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa "Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya." Menurut penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud dengan "kelompok masyarakat yang rentan" antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Lebih lanjut, Pasal 41 (2) mengatur bahwa setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

3.2.D. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 13 TAHUN 1998 TENTANG KESEJAHTERAAN LANJUT USIA (LEMBARAN NEGARA TAHUN 1998 NOMOR 190, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 3796) (SELANJUTNYA DISEBUT UU NO. 13 TAHUN 1998)

Permasalahan kesejahteraan lanjut usia lebih mendapat perhatian pemerintah RI dengan lahirnya UU Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (selanjutnya disebut UU No. 13 Tahun 1998). Dengan berlakunya undang-undang tersebut, UU Nomor 4 Tahun 1965 tentang Pemberian Bantuan Penghidupan Orang Jompo (selanjutnya disebut UU No. 4 Tahun 1965) sudah tidak berlaku lagi. Berbeda dengan UU No. 4 Tahun 1965 yang masih terbatas pada upaya pemberian bantuan penghidupan kepada lanjut usia, menurut UU No. 13 Tahun 1998 para lanjut usia yang memiliki pengalaman, keahlian, dan kearifan perlu diberi kesempatan untuk berperan dalam pembangunan. Pasal 3 UU No. 13 Tahun 1998 menyatakan bahwa upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia diarahkan agar lanjut usia tetap dapat diberdayakan sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia dan kondisi fisiknya, serta terselenggaranya pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial lanjut usia. Sedangkan menurut Pasal 4 UU No. 13 Tahun 1998, upaya peningkatan kesejahteraan sosial bertujuan untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian dan kesejahteraannya, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Pasal 1 angka 1 UU No. 13 Tahun 1998 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Lanjut Usia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun keatas. UU ini mengklasifikasikan Lanjut Usia menjadi Lanjut Usia Potensial dan Lanjut Usia Tidak Potensial. Menurut Pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Lanjut Usia Potensial adalah lanjut usia yang masih mampu melakukan pekerjaan dan atau kegiatan yang dapat menghasilkan barang dan/atau Jasa. Sedangkan yang dimaksud dengan Lanjut Usia Tidak Potensial menurut Pasal 1 angka 4 adalah lanjut usia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya bergantung pada bantuan orang lain. Sayangnya, Undang-Undang ini tidak mengatur mengenai lanjut usia terlantar.

Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 6 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1998 menjamin bahwa lanjut usia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pasal 5 ayat (2) UU No. 13 Tahun 1998 menyatakan bahwa 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;
- h. bantuan sosial.

Pelaksanaan hak-hak tersebut diatur lebih lanjut oleh UU No. 13 Tahun 1998 dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 21.

Pasal 7 UU No. 13 Tahun 1998 meletakkan beban tanggung jawab kepada pemerintah untuk mengarahkan, membimbing, dan menciptakan suasana yang menunjang bagi terlaksananya upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia. Sedangkan di dalam Pasal 8, ditentukan bahwa selain pemerintah, masyarakat dan keluarga juga ikut bertanggungjawab atas terwujudnya upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia.

Di dalam BAB IX, Undang-Undang ini mengatur mengenai Ketentuan Pidana Dan Sanksi Administrasi. Berikut adalah ketentuan pidana dan sanksi administrasi menurut UU No. 13 Tahun 1998:

Pasal 26

Setiap orang atau badan/atau organisasi atau lembaga yang dengan sengaja tidak melakukan pelayanan dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3), Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), padahal menurut hukum yang berlaku baginya wajib melakukan perbuatan tersebut, diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp 200.000.000.00 (dua ratus juta rupiah).

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

Pasal 27

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

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

Pasal 28

- (1) Setiap orang atau badan/atau organisasi atau lembaga yang telah mendapatkan izin untuk melakukan pelayanan terhadap lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), dan/atau

mendapatkan penghargaan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, menyalahgunakan izin dan/atau penghargaan yang diperolehnya dikenai sanksi administrasi berupa :

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. pencabutan penghargaan;
- d. penghentian pemberian bantuan;
- e. pencabutan izin operasional.

(2) Tata cara pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah.

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

Pada tahun 2004, lahir Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4451) (selanjutnya disebut dengan PP No. 43 Tahun 2004). Lahirnya peraturan pemerintah ini sesuai dengan ketentuan Pasal 21 UU No. 13 Tahun 1998 yang menentukan bahwa pelaksanaan terhadap pelayanan keagamaan dan mental spiritual, pelayanan kesempatan kerja, kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum, dan bantuan sosial diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sesuai dengan yang dinyatakan dalam penjelasan umum PP No. 43 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah ini disusun untuk memberikan kejelasan serta menjabarkan hal-hal yang berkenaan dengan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia agar pelaksanaannya memberikan hasil yang optimal sehingga dapat mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan lanjut usia. Pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan lanjut usia yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi: pelayanan keagamaan dan mental spiritual, pelayanan kesehatan, pelayanan kesempatan kerja, pelayanan pendidikan dan latihan, pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana umum, pemberian kemudahan dan layanan bantuan hukum, pemberian perlindungan sosial, bantuan sosial dan pemberian penghargaan terhadap masyarakat.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 25 UU No. 13 Tahun 1998, dipandang perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Komisi Nasional Lanjut Usia. Pada tahun 2004 dibentuk Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2004 Tentang Komisi Nasional Lanjut Usia lahir (selanjutnya disebut Keppres No. 52 Tahun 2004). Menurut Pasal 1 ayat (2), Komisi Nasional Lanjut Usia merupakan wadah koordinasi antara Pemerintah dan masyarakat yang bersifat non structural dan independen dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Pasal 1 ayat (2), Komisi Nasional Lanjut Usia merupakan wadah koordinasi antara Pemerintah dan masyarakat yang bersifat non struktural dan independen dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Pasal 2 Keppres No. 52 Tahun 2004, Komisi Nasional Lanjut Usia berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1), Komisi Nasional Lanjut Usia mempunyai tugas :

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

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

Bab VII Keppres No. 52 Tahun 2004 Mengatur Mengenai Komisi Propinsi Lanjut Usia Dan Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia. Pasal 20 merentukan bahwa di Propinsi dan Kabupaten/Kota dapat dibentuk Komisi Propinsi Lanjut Usia dan Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia. Komisi Propinsi Lanjut Usia ditetapkan oleh Gubernur. Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia ditetapkan oleh Bupati/ Walikota. Pembentukan Komisi Propinsi Lanjut Usia dan Komisi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam tersebut dilaksanakan dengan memperhatikan pembentukan, organisasi, dan tata kerja Komisi Nasional Lanjut Usia yang diatur dalam Keputusan Presiden ini. Pasal 21 menentukan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Propinsi Lanjut Usia dan Komisi Kabupaten/Kota Lanjut Usia berkoordinasi dengan Komisi Nasional Lanjut Usia.

3.2.E. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK (LEMBARAN NEGARA TAHUN 2009 NOMOR 112, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 5038)

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

Pasal 1 angka 1

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

"Sistem Pemerintahan yang layak (*Good governance*) yang terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih, transparan, partisipatif, dan yang memiliki akuntabilitas publik, merupakan hal yang sangat menentukan berfungsinya supra struktur dan infra struktur politik sesuai dengan ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis."⁸⁸

Karakteristik *good governance* menurut *United Nations Development Programme* adalah sebagai berikut ***Participation; Rule of Law; Transparency; Responsiveness; Consensus orientation; Equity; Effectiveness and Efficiency; Accountability; Strategic Vision.***⁸⁹

Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah dalam memberikan pelayanan public harus sedasar dengan asas-asas pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

- Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:
- m. kepentingan umum;
 - n. kepastian hukum;
 - o. kesamaan hak;
 - p. keseimbangan hak dan kewajiban;
 - q. keprofesionalan;
 - r. partisipatif;
 - s. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
 - t. keterbukaan;
 - u. akuntabilitas;
 - v. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
 - w. ketepatan waktu; dan
 - x. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam hal ini untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal terhadap lansia tentunya juga memperhatikan Standar Penyelenggaraan Pelayanan Publik

⁸⁸ BPHN, *Seminar Hukum Nasional Ke VII tentang Reformasi Hukum*, hal 6.

⁸⁹ *Ibid*, hal 7.

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik disebutkan,

Pasal 21, Standar penyelenggaraan Pelayanan Publik sekurang-kurangnya meliputi komponen berikut ini:

- n. Dasar hukum;
- o. Persyaratan;
- p. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- q. Jangka waktu penyelesaian;
- r. Biaya/tarif;
- s. Produk pelayanan;
- t. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- u. Kompetensi Pelaksana;
- v. Pengawasan internal;
- w. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- x. Jumlah pelaksana;
- y. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- z. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan

III.2.F.UNDANG-UNDANG NOMOR 40 TAHUN 2004 TENTANG SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL (LEMBARAN NEGARA TAHUN 2004 NOMOR 150 TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 4456);

Salah satu latar belakang dibentuknya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 (selanjutnya disebut UU No. 40 Tahun 2004) adalah karena beberapa program jaminan sosial yang telah dijalankan sebelumnya⁹⁰ baru mencakup sebagian kecil masyarakat. Sebagian besar rakyat belum memperoleh perlindungan yang memadai.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang ini, yang dimaksud dengan Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Undang-Undang ini tidak secara khusus diperuntukkan bagi kesejahteraan kelompok

⁹⁰ Jaminan sosial bagi tenaga kerja swasta melalui Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 tentang Jaminan Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), yang mencakup program jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua dan jaminan kematian. Untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS), telah dikembangkan program Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 dan program Asuransi Kesehatan (ASKES) yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1991 yang bersifat wajib bagi PNS/Penerima Pensiun/Perintis Kemerdekaan/Veteran dan anggota keluarganya. Untuk prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI), anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan PNS Departemen Pertahanan/TNI/POLRI beserta keluarganya telah dilaksanakan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1991 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971.

lanjut usia. Dalam hal lanjut usia tersebut termasuk dalam kelompok fakir miskin dan orang tidak mampu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UU No. 40 Tahun 2004, Undang-Undang ini menjamin agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak, terutama jaminan kesehatan.

Pasal 14

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

Lebih lanjut, Pasal 17 ayat (4) dan (5) UU No. 40 Tahun 2004 menyatakan bahwa iuran program jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang yang tidak mampu dibayar oleh Pemerintah. Pada tahap pertama, iuran tersebut dibayar oleh Pemerintah untuk program jaminan kesehatan.

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

Pasal 18 mengatur bahwa jenis program jaminan sosial meliputi :

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

**3.2.H. UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN
(LEMBARAN NEGARA TAHUN 2009 NOMOR 144, TAMBAHAN
LEMBARAN NEGARA NOMOR 5063)**

Pengundangan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU No. 36 Tahun 2009) didasarkan pada pertimbangan bahwa kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 melalui pembangunan nasional yang berkesinambungan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Perkembangan kesehatan diarahkan untuk mempertinggi derajat kesehatan, yang besar artinya bagi pengembangan dan pembinaan sumber daya manusia Indonesia dan sebagai modal bagi pelaksanaan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU No. 36 Tahun 2009), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Di dalam penjelasan umum UU No. 36 Tahun 2009 dinyatakan bahwa terdapat perbedaan antara UU No. 23 Tahun 1992 dan UU No. 36 Tahun 2009. UU No. 23 Tahun 1992 menitikberatkan pada pengobatan (kuratif). Sedangkan UU No. 36 Tahun 2009 memandang persoalan kesehatan sebagai suatu faktor utama dan investasi berharga yang pelaksanaannya didasarkan pada sebuah paradigma baru yang biasa dikenal dengan paradigma sehat, yakni paradigma kesehatan yang mengutamakan upaya promotif dan preventif tanpa mengabaikan kuratif dan rehabilitatif.

Menurut UU No. 36 Tahun 2009 Pasal 1 angka 1, kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Ketentuan Pasal 4 UU No. 36 Tahun 2009 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas kesehatan." Lebih lanjut, di dalam Pasal 5 diatur bahwa:

Pasal 5

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

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

Di dalam UU No. 36 Tahun 2009 juga terdapat pasal-pasal yang berkaitan khusus dengan kesehatan kelompok lanjut usia, diantaranya adalah:

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

- a. Fase janin;
- b. Ibu Hamil;
- c. Anak-anak;
- d. Remaja;
- e. Dewasa; dan
- f. Lanjut Usia.

❖ Pasal 138 ayat (1) menentukan bahwa upaya pemeliharaan kesehatan bagi lanjut usia harus ditujukan untuk menjaga agar tetap hidup sehat dan produktif secara sosial maupun ekonomis sesuai dengan martabat kemanusiaan. Sesuai dengan Pasal 138 ayat (2), Pemerintah wajib menjamin ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan memfasilitasi kelompok lanjut usia untuk dapat tetap hidup mandiri dan produktif secara sosial dan ekonomis.

❖ Pasal 142 ayat (1) menyatakan bahwa upaya perbaikan gizi dilakukan pada seluruh siklus kehidupan sejak dalam kandungan sampai dengan lanjut usia. Namun sayangnya Pasal tersebut hanya menentukan prioritas kepada kelompok rawan:

- a. bayi dan balita;
- b. remaja perempuan; dan
- c. ibu hamil dan menyusui.

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

UU No. 36 Tahun 2009 juga mengatur bahwa kewenangan dalam Upaya pemeliharaan kesehatan bagi lanjut usia dan penyandang cacat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 138 dan Pasal 139 dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Di dalam Bab XV UU No. 36 Tahun 2009 diatur mengenai pembiayaan kesehatan. Pasal 170 menyatakan bahwa pembiayaan kesehatan bertujuan untuk penyediaan pembiayaan kesehatan yang berkesinambungan dengan jumlah yang mencukupi, teralokasi secara adil, dan termanfaatkan secara berhasil guna dan berdaya guna untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan agar meningkatkan derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya. Unsur-unsur pembiayaan kesehatan tersebut terdiri atas sumber pembiayaan, alokasi, dan pemanfaatan. Sumber pembiayaan kesehatan berasal dari Pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, swasta dan sumber lain. Pasal 171 mengatur bahwa besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji. Sedangkan besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji. Besaran anggaran kesehatan sebagaimana dimaksud diprioritaskan untuk kepentingan pelayanan publik yang besarnya sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari anggaran kesehatan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Menurut Pasal 172 ayat (1) alokasi pembiayaan kesehatan tersebut ditujukan untuk pelayanan kesehatan di bidang pelayanan publik, terutama bagi penduduk miskin, kelompok lanjut usia, dan anak terlantar.

3.2.1. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2002 TENTANG BANGUNAN GEDUNG (LEMBARAN NEGARA TAHUN 2002 NOMOR 134, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 4247);

Keseluruhan maksud dan tujuan pengaturan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Selanjutnya Disebut UU No. 28 Tahun 2002) dilandasi oleh asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, dan keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya, bagi kepentingan masyarakat yang berperikemanusiaan dan berkeadilan.

Penjelasan Pasal 2 menyatakan bahwa asas keselamatan dipergunakan sebagai landasan agar bangunan gedung memenuhi persyaratan bangunan gedung, yaitu persyaratan keandalan teknis untuk menjamin keselamatan pemilik dan

pengguna bangunan gedung, serta masyarakat dan lingkungan di sekitarnya, di samping persyaratan yang bersifat administratif.

Beberapa pengaturan dalam pasal-pasal UU No. 28 Tahun 2002 yang berkaitan dengan kelompok lanjut usia diantaranya adalah sebagai berikut:

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

Yang dimaksud dengan:

- mudah, antara lain kejelasan dalam mencapai ke lokasi, diberi keterangan dan menghindari risiko terjebak;
 - nyaman, antara lain melalui ukuran dan syarat yang memadai;
 - aman, antara lain terpisah dengan jalan ke luar untuk kebakaran, kemiringan permukaan lantai, serta tangga dan bordes yang mempunyai pegangan atau pengaman.
- ❖ Pasal 31 ayat (1) menentukan bahwa penyediaan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) merupakan keharusan bagi semua bangunan gedung, kecuali

rumah tinggal. Penjelasan Pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa rumah tinggal tunggal, khususnya rumah inti tumbuh dan rumah sederhana sehat, tidak diwajibkan dilengkapi dengan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia. Namun, bangunan gedung fungsi hunian seperti apartemen, flat atau sejenisnya tetap diharuskan menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia. Menurut Pasal 31 ayat (2), fasilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tersebut, termasuk penyediaan fasilitas aksesibilitas dan fasilitas lainnya dalam bangunan gedung dan lingkungannya. Lebih lanjut, Pasal 31 ayat(3) menentukan bahwa ketentuan mengenai penyediaan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

3.2.J. UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH (LEMBARAN NEGARA TAHUN 2004 NOMOR 125, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA NOMOR 4437)

Konsepsi *eenheidsstaat* di dalam Pasal 1 *juncto* Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa asal kekuasaan dan kekuasaan tertinggi ada pada negara, yang dalam pelaksanaannya kekuasaan tersebut didesentralisasikan kepada daerah untuk mengelola sebagian urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangganya sendiri, atau dengan kata lain pemerintahan daerah merupakan sub system dari hierarki pemerintahan negara. Untuk itu dalam pelaksanaan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus bersandarkan pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam,

Pasal 10 ayat (3)

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) meliputi :

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

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

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

Pasal 20 ayat (1)

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

- j) Asas kepastian hukum;
- k) Asas tertib penyelenggara negara;
- l) Asas kepentingan umum;
- m) Asas keterbukaan;
- n) Asas proporsionalitas
- o) Asas profesionalitas;
- p) Asas akuntabilitas;
- q) Asas efisiensi;
- r) Asas efektivitas.

Selanjutnya dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi lanjut usia tentunya Pemerintah Daerah perlu kiranya mengetahui batasan kewenangan dan kewajibannya. Hal ini sebagaimana diatur dalam,

Pasal 22

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban :

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut di atas juga sedasar dengan Penjelasan Umum huruf b UU No. 32 tahun 2004, menyatakan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam UU No. 32 tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta,

prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

3.2.K. PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR NOMOR 5 TAHUN 2007 TENTANG KESEJAHTERAAN LANJUT USIA (LEMBARAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2007 NOMOR 4 SERI E)

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (selanjutnya disebut Perda Jatim No. 5 Tahun 2007) lahir sebagai landasan peran pemerintah, masyarakat, dan keluarga dalam lingkup Provinsi Jawa Timur dalam upaya melakukan kegiatan pembinaan, pemberdayaan, pelayanan, komunikasi dan koordinasi operasional bagi kemandirian Lansia potensial maupun bagi Lansia non potensial.

Peraturan Daerah ini, meliputi pelayanan keagamaan dan mental spiritual, pelayanan kesehatan, pelayanan kesempatan kerja, pelayanan pendidikan dan latihan, pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana umum, pemberian kemudahan dan layanan bantuan hukum, pemberian perlindungan sosial dan bantuan sosial dan pemberian penghargaan kepada masyarakat.

Peraturan daerah ini memberikan definisi yang sama dengan UU No. 13 Tahun 1998 terhadap istilah "lanjut usia", "lanjut usia potensial", dan "lanjut usia tidak potensial". Selain memberikan perlindungan kepada lanjut usia potensial dan lanjut usia tidak potensial seperti halnya UU No. 13 Tahun 1998, ternyata Peraturan Daerah ini juga memberikan perlindungan kepada lanjut usia terlantar. Menurut Pasal 1 angka 7, yang dimaksud dengan lanjut usia terlantar adalah lanjut usia yang karena suatu sebab tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya baik rohani, jasmani maupun sosialnya.

Perda Jatim No. 5 Tahun 2007 ini juga mewadahi beberapa pengaturan mengenai sistem pelayanan kesejahteraan bagi lanjut usia yang belum diatur oleh UU No. 13 Tahun 1998 dan PP No. 43 Tahun 2004, diantaranya adalah:

- Pasal 1 angka 8

Karang Werda adalah wadah untuk menampung kegiatan para Lansia.

- Pasal 1 angka 9

Panti Werda adalah sistem pelayanan kesejahteraan bagi Lansia yang terlantar.

Menurut Pasal 39 ayat (1) Karang Werda yang merupakan wadah bagi kegiatan Lansia ini dibentuk di tingkat Desa / Kelurahan

- Pasal 1 angka 18

Pelayanan Harian Lansia (Day Care Services) adalah suatu model pelayanan sosial yang disediakan bagi Lansia, bersifat sementara, dilaksanakan pada siang hari di dalam atau di luar panti dalam waktu maksimal 8 jam, dan tidak menginap, yang dikelola oleh pemerintah atau masyarakat secara profesional.

- Pasal 1 angka 19

Pelayanan Sosial di Keluarga Sendiri (Home Care Services) adalah bentuk pelayanan sosial bagi Lansia yang dilakukan di rumah atau di dalam keluarga sendiri.

- Pasal 1 angka 20

Pelayanan Sosial melalui Keluarga Pengganti (Foster Care Services) adalah bentuk pelayanan sosial bagi Lansia di luar keluarga sendiri dan diluar lembaga dalam arti lansia tinggal bersama keluarga lain/pengganti karena keluarganya tidak dapat memberikan pelayanan yang dibutuhkannya atau dia berada dalam kondisi terlantar.

Pasal 8 ayat (1) mengatur bahwa peningkatan kesejahteraan Lansia meliputi:

- a. pelayanan keagamaan dan mental spiritual;
- b. pelayanan kesehatan;
- c. pelayanan kesempatan kerja;
- d. pelayanan pendidikan dan pelatihan;
- e. Pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum
- f. pemberian kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum;
- g. bantuan sosial;
- h. perlindungan sosial;

Ruang lingkup peningkatan kesejahteraan lanjut usia yang di jamin oleh Pasal 8 ayat (1) tersebut tidak berbeda dengan yang telah ditentukan oleh UU No. 13 Tahun 1998. Menurut Pasal 8 ayat (2), peningkatan kesejahteraan Lansia sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dilaksanakan oleh dan menjadi tanggung jawab

bersama Pemerintah Provinsi, Kabupaten/kota, keluarga dan masyarakat sesuai dengan kewenangan dan kapasitas masing-masing. Penyelenggaraan terhadap pelayanan yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan lanjut usia tersebut terjabar di dalam BAB V Peraturan Daerah ini, mulai dari Pasal 9 sampai dengan Pasal 38.

Pasal 40 ayat (1) menyatakan bahwa dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lansia di tingkat Provinsi, dapat dibentuk Komisi Lansia Provinsi dengan Keputusan Gubernur. Menurut Pasal 40 ayat (2), Komisi Lansia Provinsi tersebut pada dasarnya mempunyai tugas mengkoordinasikan pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan Lansia, memberikan saran dan pertimbangan kepada Gubernur dalam menyusun kebijakan upaya peningkatan kesejahteraan Lansia.

Di dalam BAB VII Perda Jatim No. 5 Tahun 2007 ini memuat ketentuan pidana. Pasal 41 ayat (1) menentukan bahwa "setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2), (3) dan (4) diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) paling banyak. Pasal 30 ayat (2), (3) dan (4) berkaitan dengan penyediaan aksesibilitas oleh Pemerintah Provinsi, masyarakat dan dunia usaha. Pasal 41 ayat (2) menentukan bahwa tindak pidana sebagaimana dimaksud pada Pasal 41 ayat (1) adalah pelanggaran.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS PENYUSUNAN RENCANA PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG KESEJAHTERAAN LANJUT USIA

4.1. Landasan Filosofis

Kebutuhan akan perlunya pengaturan mengenai kesejahteraan Lansia (Lansia) secara filosofis, merupakan perwujudan dari kesepakatan awal dalam bernegara yaitu " membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum..." (alinea ke 4 (empat) Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945). Kesejahteraan umum yang harus dipenuhi mengandung makna kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia --termasuk mereka yang memasuki lanjut usia -- merupakan amanah Pancasila Sila ke II yaitu nilai-nilai kemanusiaan dan Sila ke V Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penempatan warga Lansia sebagai pihak yang harus dilindungi dan dihormati merupakan perwujudan dari filosofi hak asasi manusia yang mengajarkan nilai-nilai moral yang pada hakekatnya untuk tujuan memartabatkan manusia siapapun dia sebagaimana tercermin dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia " Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama....".

Upaya untuk mewujudkan Kesejahteraan bagi Lansia tidak terlepas dari sifat religious dan juga budaya luhur bangsa Indonesia yang bersifat kekeluargaan, memposisikan orang tua atau yang lanjut usia sebagai pihak yang harus dihormati termasuk tentunya untuk disejahterakan adalah suatu kewajiban baik bagi keluarga, masyarakat maupun pemerintah.

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

Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial, Pemerintah Daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 45 dalam alinea IV Pembukaan UUD 45 yaitu : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam rangka pencapaian keadilan dan kesejahteraan terhadap Lansia tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai tanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik sesuai dengan asas *good governance* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Selanjutnya setiap warga Lansia memiliki hak dan tanggung jawab sebagaimana diatur Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, serta petunjuk pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lansia. Oleh karena itu diperlukan adanya kepastian hukum dalam bentuk Peraturan Daerah.

Gagasan tentang kesejahteraan Lansia sebagai bagian dari kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam UUD 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara.

4.2. LANDASAN SOSIOLOGIS

Ketiadaan produk hukum daerah mengenai Kesejahteraan Lansia sebagai pijakan pelaksanaan peran negara mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum dalam pemenuhan hak atas peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan sosial bagi Lansia.

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

Adapun pentingnya produk hukum daerah secara psikologis akan menumbuhkan rasa aman bagi lansia karena negara telah memberikan jaminan

hukum, rasa keadilan (*sense of equity*), dan rasa persamaan hak (*sense of equality*) sehingga akan meminimalisir munculnya kecemburuan sosial, ketidakberdayaan, sikap fatalistik dan agresivitas, serta perilaku menyimpang lainnya. Pada sisi yang lain untuk menjamin terpenuhinya hak-hak kesejahteraan bagi Lansia, dan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan sosial pada tingkat lokal yakni dengan disahkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2007 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, dan tingkat nasional yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Pada dasarnya selama ini pemerintah daerah menyelesaikan permasalahan sosial warga Lansia didasarkan pada pendekatan berbasis masalah (*problem-based approach*) yang seringkali bersifat represif. Namun demikian penguatan terhadap perubahan sosial di tingkat lokal dan nasional melegitimasi penanganan permasalahan sosial terhadap Lansia dengan pendekatan hak (*right-based approach*) yang mengedepankan prinsip partisipatif dan pemberdayaan masyarakat, dan tetap menjamin pelaksanaan kewajiban pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan Lansia yang berkeadilan.

Keberadaan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Kesejahteraan Lansia sejatinya menekankan pada peran Pemerintah Daerah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan kinerjanya sehingga mampu menjalankan kewajiban dan tanggungjawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan sosial bagi warga Lansia. Selain itu dukungan dan partisipasi warga masyarakat, *stake holder* dan keluarga merupakan pilar utama pencapaian kesejahteraan bagi warga Lansia, sehingga terjalin kerjasama yang harmonis.

4.3. LANDASAN YURIDIS

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

Pembentukan Peraturan Daerah Pemerintah Kota Surabaya tentang Kesejahteraan Lanjut Usia ini dalam rangka implementasi asas negara hukum, asas legalitas, asas demokrasi yang mengedepankan legitimasi terhadap regulasi dan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kesejahteraan Lansia yang bertujuan untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian, dan kesejahteraan, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia, serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Pada sisi yang lain populasi lanjut usia yang semakin bertambah banyak karena perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga *life expectancy* (umur harapan hidup) meningkat. Oleh karena itu regulasi dan kebijakan pemerintah tentang kesejahteraan lansia yang dituangkan dalam Peraturan Daerah mempunyai peranan sangat penting sebagai jaminan pelaksanaan hak-hak warga Lansia khususnya di Kota Surabaya.

Adapun landasan hukum pengaturan kesejahteraan Lansia yakni sebagaimana berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang -Undang RI No.13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.
3. Undang -Undang RI No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (HAM).
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
7. Undang - Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
9. Undang - Undang RI Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin
11. Peraturan Pemerintah RI No. 43 Tahun 2004 Tentang pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia
12. Peraturan Pemerintah RI No. 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
13. Keputusan Presiden No. 52 Tahun 2004 Tentang Komisi Nasional Lanjut Usia.

14. Keputusan Menkokesra No.15/Kep/Menko/Kesra/IX/1994 Tentang Panitia Nasional Pelembagaan Lanjut Usia Dalam Kehidupan Bangsa.
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pembentukan Kerja Operasional Pembinaan Pos Pelayanan Terpadu.
16. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2007 Nomor 4 Seri E)
17. Rencana Aksi Nasional (RAN) Untuk Kesejahteraan Lanjut Usia 2003-2008 Dan 2009-2014.

Atas hal tersebut nyatalah Pemerintah Daerah mempunyai peran utama dalam mewujudkan pemberdayaan Lansia sedasar dengan peraturan perundang-undangan tersebut di atas.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG KESEJAHTERAAN LANJUT USIA

5.1. Jangkauan Dan Arah Pengaturan

Sasaran yang akan diwujudkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Kesejahteraan Lanjut Usia adalah peningkatan kesejahteraan sosial lansia diselenggarakan berdasarkan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kekeluargaan, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perikehidupan.

Selanjutnya arah pengaturan dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah peningkatan kesejahteraan sosial lansia agar Lansia tetap dapat diberdayakan sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya, serta terselenggaranya pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial lanjut usia. Untuk jangkauan pengaturan kesejahteraan Lansia dalam Peraturan Daerah adalah Lansia Potensial, Lansia Tidak Potensial dan Lansia terlantar yang berada di wilayah kota Surabaya.

Sedangkan tujuan peningkatan kesejahteraan Lansia untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian dan kesejahteraan, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia, serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam hal ini materi yang dibahas dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Kesejahteraan Lansia adalah sebagai berikut :

- a. bahwa Lansia sebagai Warga Negara Republik Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam segala aspek kehidupan, serta memiliki potensi dan kemampuan yang dapat dikembangkan untuk memajukan kesejahteraan diri, keluarga dan masyarakat.
- b. Pembuatan Kartu Tanda Lansia sebagai sarana untuk memperoleh hak atas kesejahteraan Lansia.
- c. Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk pemenuhan dan peningkatan hak-hak atas kesejahteraan Lansia

- d. Posyandu Lansia dan/atau Karang Werda sebagai wadah dan pusat kegiatan bagi Lansia untuk mewujudkan lansia yang sehat, mandiri, dan produktif.
- e. Peran serta masyarakat dalam upaya peningkatan kesejahteraan Lansia dapat dilakukan secara perseorangan, keluarga, masyarakat, organisasi sosial, dan/atau organisasi kemasyarakatan.
- f. Peran Komisi Daerah Lansia dalam mengkoordinasikan pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan Lansia, memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan upaya peningkatan kesejahteraan Lansia di tingkat Daerah.

5.2. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG KESEJAHTERAAN LANJUT USIA

Beranjak dari konsep hukum tentang Kesejahteraan Lanjut Usia dapat diderivasi materi muatan (rancangan) Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia sebagai tersebut di bawah ini.

5.2.1. KETENTUAN UMUM.

Dalam bab ketentuan umum dimuat rumusan pengertian yang digunakan dalam peraturan daerah, asas yang melandasi rumusan norma kesejahteraan Lansia, tujuan pengundangan peraturan daerah, dan sasaran yang akan dicapai dengan pembuatan peraturan daerah.

5.2.1.1. Rumusan Pengertian

Untuk menentukan luas ruang lingkup pengaturan masalah kesejahteraan Lansia diperlukan kejelasan mengenai pengertian Lansia dan Kesejahteraan Lansia. Dari rumusan dua pengertian tersebut dapat ditarik beberapa pengertian yang relevan dalam kaitan dengan pengelolaan sampah

5.2.1.1.1. PENGERTIAN LANSIA.

1. Lanjut Usia yang selanjutnya disingkat Lansia adalah seseorang yang telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun atau lebih, yang meliputi Lansia Potensial, Lansia Tidak Potensial, Lansia Terlantar .

2. Pra Lanjut Usia selanjutnya disingkat Pra Lansia adalah seseorang yang telah berumur 45 tahun sampai dengan belum mencapai 60 tahun.

Ada pun Lanjut Usia yang termasuk dalam ruang lingkup Perda ini terdiri dari:

1. Lanjut Usia Potensial yang selanjutnya disingkat Lansia Potensial adalah Lansia yang masih mampu melakukan pekerjaan dan/atau kegiatan yang dapat menghasilkan barang dan/atau jasa.
2. Lanjut Usia Tidak Potensial yang selanjutnya disingkat Lansia Tidak Potensial adalah Lansia yang tidak berdaya mencari nafkah sehingga hidupnya bergantung pada bantuan orang lain.
3. Lanjut Usia Terlantar yang selanjutnya disingkat Lansia Terlantar adalah lanjut usia yang karena suatu sebab tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya baik rohani, jasmani maupun sosialnya.

5.2.1.1.2. KESEJAHTERAAN LANJUT USIA

Kesejahteraan Lanjut Usia adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial baik material maupun spiritual yang diliputi rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin yang memungkinkan bagi setiap lanjut usia 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.

Beranjak dari rumusan pengertian kesejahteraan lanjut usia dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup Kesejahteraan Lansia meliputi beberapa aspek yang saling terkait baik material maupun spiritual yang memungkinkan bagi setiap lanjut usia untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat, sehingga akan mewujudkan lansia yang sehat, mandiri dan produktif dengan melalui beberapa kegiatan Lansia yakni Posyandu Lansia dan Karang Werda.

5.2.1.1.3. Pengertian Keluarga dan Masyarakat

Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami-istri tidak ada anak, suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya atau ibu dan anaknya, kakek dan/atau nenek dengan cucunya. Sedangkan masyarakat

adalah perorangan, keluarga, kelompok, dan organisasi sosial dan/atau organisasi kemasyarakatan.

5.2.1.1.4. Pengertian Posyandu Lansia

Pos Pelayanan Terpadu Lanjut Usia yang selanjutnya disingkat Posyandu Lansia adalah organisasi sosial Lansia di tingkat RW (Rukun Warga).

5.2.1.1.5. Karang Werdha

Karang Werdha adalah wadah untuk menampung kegiatan para Lansia. Karang Werdha ini dibentuk di setiap Kelurahan, merupakan lembaga sosial kemasyarakatan yang beranggotakan Posyandu Lansia sebagai mitra Pemerintah Kelurahan dalam bentuk memberdayakan Lansia.

5.2.1.1.6. Panti Werdha

Panti Werdha adalah sistem pelayanan kesejahteraan bagi Lansia yang terlantar dan yang membutuhkan. Pemerintah Daerah membentuk Panti Werdha guna menampung Lansia terlantar.

5.2.1.1.7. Puskesmas Santun Usia

Puskesmas Santun Lansia adalah puskesmas yang melakukan pelayanan kesehatan kepada pra lanjut usia dan lanjut usia meliputi aspek pendidikan, pencegahan, pengobatan dan rehabilitasi.

5.2.1.1.8. Perlindungan Sosial

Adapun pengertian dan maksud dari Perlindungan sosial dalam Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lansia ini adalah upaya Pemerintah Kota dan/atau masyarakat untuk memberikan kemudahan pelayanan bagi Lansia tidak potensial agar dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar.

5.2.1.1.9. Bantuan Sosial

Bantuan sosial adalah upaya Pemerintah Kota dan/atau masyarakat untuk memberikan bantuan yang bersifat tidak tetap agar lansia potensial dapat meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya. Bantuan sosial diberikan kepada Lansia potensial yang tidak mampu agar Lansia dapat memenuhi kebutuhannya dan meningkatkan taraf kesejahaterannya. Bantuan sosial tersebut bersifat tidak tetap, baik dalam bentuk material, finansial, fasilitas pelayanan dan informasi, dan diberikan pada Lansia yang sudah diseleksi dan memperoleh bimbingan sosial.

5.2.1.1.10. Bantuan Sosial dalam Bentuk Pelayanan Bagi Lansia

Dalam hal ini ruang lingkup bantuan sosial yang diberikan kepada Lansia dalam meliputi :

1. **Pelayanan Harian Lansia (*Day Care Services*)** adalah suatu model pelayanan sosial yang disediakan bagi Lansia, bersifat sementara, dilaksanakan pada siang hari di dalam atau di luar panti dalam waktu maksimal 8 jam, dan tidak menginap, yang dikelola oleh pemerintah atau masyarakat secara profesional.
2. **Pelayanan Sosial di Keluarga Sendiri (*Home Care Services*)** adalah bentuk pelayanan sosial bagi Lansia yang dilakukan di rumah atau di dalam keluarga sendiri.
3. **Pelayanan Sosial melalui Keluarga Pengganti (*Foster Care Services*)** adalah bentuk pelayanan sosial bagi Lansia di luar keluarga sendiri dan di luar lembaga dalam arti Lansia tinggal bersama keluarga lain/pengganti karena keluarganya tidak dapat memberikan pelayanan yang dibutuhkannya atau dia dalam kondisi terlantar.

5.2.1.1.11. Pemeliharaan Taraf Kesejahteraan Sosial

Pemeliharaan Taraf Kesejahteraan Sosial adalah upaya perlindungan dan pelayanan yang bersifat terus-menerus agar lanjut usia dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar.

5.2.1.1.12. Pemberdayaan Lansia

Pemberdayaan adalah setiap upaya meningkatkan kemampuan fisik, mental spiritual, sosial, pengetahuan, dan keterampilan agar para lanjut usia siap didayagunakan sesuai dengan kemampuan masing-masing melalui organisasi atau perkumpulan khusus bagi Lansia.

5.2.1.1.13. Aksesibilitas

Aksesibilitas adalah kemudahan untuk memperoleh dan menggunakan sarana, prasarana dan fasilitas umum bagi lansia untuk memperlancar mobilitas Lanjut Usia.

Setiap pengadaan sarana dan prasarana umum oleh Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat serta dunia usaha dilaksanakan dengan menyediakan aksesibilitas bagi Lansia dalam bentuk:

- a. fisik;
- b. non fisik.

5.2.1.1.14. Bangunan umum adalah bangunan yang berfungsi untuk kepentingan publik, baik berupa fungsi keagamaan, fungsi usaha, maupun fungsi sosial dan budaya.

5.2.2. ASAS, ARAH DAN TUJUAN

5.2.2.1. Asas

Upaya peningkatan kesejahteraan sosial lansia diselenggarakan berdasarkan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kekeluargaan, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perikehidupan.

5.2.2.2. Arah

Upaya peningkatan kesejahteraan sosial lansia diarahkan agar Lansia tetap dapat diberdayakan sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya, serta terselenggaranya pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial lanjut usia.

5.2.2.3. Tujuan

Peningkatan kesejahteraan Lansia bertujuan untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian, dan kesejahteraan, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia, serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.

5.2.3. HAK DAN KEWAJIBAN LANSIA

Dalam Peraturan Daerah ini diatur mengenai hak dan kewajiban Lansia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan lansia sehingga nampak secara nyata batasan yang jelas di antara hak dan kewajiban.

5.2.3.1. Hak Lansia

1. Setiap lansia mempunyai hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta meningkatkan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Sebagai penghormatan dan penghargaan kepada Lansia diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan yang meliputi :
 - a. pelayanan keagamaan dan mental spiritual;
 - b. pelayanan kesehatan;
 - c. pelayanan kesempatan kerja;
 - d. pelayanan pendidikan dan pelatihan;
 - e. kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum;
 - f. kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum;
 - g. perlindungan sosial;
 - h. bantuan sosial.
3. Hak tersebut dapat diperoleh oleh Lansia yang memiliki Kartu Tanda Anggota Lansia yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial berdasarkan data Lansia dari Posyandu Lansia dan/atau karang werdha
4. Dinas Sosial mendelegasikan pada Camat untuk mendistribusikan Kartu Tanda Anggota Lansia sesuai data Posyandu Lansia dan/atau karang werdha.

5.2.3.2. Kewajiban Lansia

1. Lansia mempunyai kewajiban yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Setiap lansia berkewajiban membimbing, mengamalkan, menularkan, mewariskan dan memberikan keteladanan kepada generasi penerus dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

5.2.4. TUGAS, WEWENANG DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH

5.2.4.1. Tugas

Pemerintah Daerah bertugas mengarahkan, membimbing, memberdayakan dan menyelenggarakan upaya peningkatan kesejahteraan sosial lansia.

5.2.4.2. Wewenang

1. Dalam penyelenggaraan kesejahteraan Lansia, Pemerintah Daerah berwenang menetapkan dan melaksanakan kebijakan pengembangan jaminan sosial bagi Lansia tidak potensial terlantar yang berasal dari masyarakat rentan dan tidak mampu.
2. Penetapan kebijakan pengembangan jaminan sosial bagi Lansia tidak potensial terlantar sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku

5.2.4.3. Tanggung Jawab

Peningkatan kesejahteraan Lansia menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah Daerah, keluarga dan masyarakat sesuai dengan kewenangan dan kapasitas masing-masing.

5.2.5. PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN LANSIA

Bahwa peningkatan kesejahteraan sosial Lansia ditujukan pada Lansia potensial, Lansia tidak potensial, dan Lansia terlantar. Adapun ruang lingkup peningkatan kesejahteraan dalam Peraturan Daerah ini meliputi :

- a. pelayanan keagamaan dan mental spiritual;
- b. pelayanan kesehatan;
- c. pelayanan kesempatan kerja;
- d. pelayanan pendidikan dan pelatihan;
- e. kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum;

- f. kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum;
- g. perlindungan sosial;
- h. bantuan sosial.

5.2.5.1. Pelayanan Keagamaan dan Mental Spiritual

1. Pelayanan keagamaan dan mental spiritual bagi lansia untuk mempertebal rasa keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
2. Pelayanan keagamaan dan mental tersebut diselenggarakan melalui peningkatan kegiatan keagamaan sesuai dengan agama dan keyakinannya masing-masing, meliputi:
 - a. bimbingan keagamaan dan kerohanian;
 - b. penyediaan aksesibilitas pada tempat-tempat peribadatan.

5.2.5.2. Pelayanan Kesehatan

1. Pelayanan kesehatan dimaksudkan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan dan kemampuan lansia agar kondisi fisik, mental, dan sosialnya dapat berfungsi secara wajar.
2. Pelayanan kesehatan bagi lansia dilaksanakan melalui:
 - a. penyuluhan dan penyebarluasan informasi kesehatan Lansia;
 - b. upaya penyembuhan (kuratif) yang diperluas pada bidang pelayanan geriatric/gerontology ditingkat Puskesmas sampai Rumah Sakit;
 - c. pengembangan lembaga perawatan Lansia yang menderita penyakit kronis dan/atau penyakit terminal, dalam bentuk Panitia Medik Lansia, serta peningkatan Sumberdaya manusia kesehatan geriatri.
 - d. pengembangan Pos Pelayanan Terpadu (POSYANDU) Lansia dan Puskesmas Santun Lansia serta poli dan rawat inap lansia di Rumah Sakit.
3. Pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Lansia yang tidak mampu, diberikan tanpa dipungut biaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

5.2.5.3. Pelayanan Kesempatan Kerja

1. Pelayanan kesempatan kerja bagi lansia potensial dimaksudkan memberi peluang untuk mendayagunakan pengetahuan, keahlian, kemampuan, keterampilan, dan pengalaman yang dimilikinya.
2. Pelayanan kesempatan kerja tersebut dilaksanakan pada sektor formal dan non formal, melalui perseorangan, kelompok/organisasi, atau lembaga baik Pemerintah Daerah maupun Masyarakat.

5.2.5.3.1. Sektor Formal

Pelayanan kesempatan kerja dalam sektor formal dilaksanakan melalui kebijakan pemberian kesempatan kerja bagi Lansia Potensial untuk memperoleh pekerjaan. Dunia usaha memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada tenaga kerja lansia Potensial yang memenuhi persyaratan jabatan dan kualifikasi pekerjaan untuk memperoleh pekerjaan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya.

Dalam hal ini penetapan persyaratan jabatan dan kualifikasi pekerjaan tersebut dilaksanakan dengan memperhatikan faktor:

- a. kondisi fisik;
- b. ketrampilan dan/atau keahlian;
- c. pendidikan;
- d. formasi yang tersedia;
- e. bidang usaha

5.2.5.3.2. Sektor Non Formal

1. Pelayanan kesempatan kerja dalam sektor non formal dilaksanakan melalui kebijakan menumbuhkan iklim usaha bagi lansia Potensial yang mempunyai ketrampilan dan/atau keahlian untuk melakukan usaha bersama.
2. Penumbuhan iklim usaha dilaksanakan melalui:
 - a. bimbingan dan pelatihan manajemen yang sehat;
 - b. pemberian kemudahan dalam pelayanan SIUP, mengakses pada lembaga lembaga keuangan baik perbankan dan/atau koperasi untuk menambah modal usaha.

3. Masyarakat dan dunia usaha berperan serta secara aktif dalam menumbuhkan iklim usaha bagi lansia potensial melalui kemitraan bidang peningkatan kualitas usaha/produksi, pemasaran, bimbingan dan pelatihan <etrampilan di bidang usaha yang dimiliki.
4. Bagi Lansia potensial yang mempunyai ketrampilan dan/atau keahlian untuk melakukan usaha sendiri atau melalui kelompok usaha bersama dapat diberikan bantuan sosial.
5. Pemberian bantuan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam bentuk bantuan stimulasi usaha yang bersifat tidak tetap disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.

5.2.5.4. Pelayanan Pendidikan dan Pelatihan

- (1) Pelayanan pendidikan dan pelatihan Lansia Potensial untuk meningkatkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, kemampuan, dan pengalaman sesuai dengan potensi yang dimilikinya.
- (2) Pelayanan pendidikan dan pelatihan dilaksanakan dalam bentuk pemberian pendidikan dan pelatihan baik formal maupun non formal sesuai dengan minat dan bakat yang dimiliki yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha.

5.2.5.5. Pelayanan Untuk Mendapatkan Kemudahan Dalam Penggunaan Fasilitas, Sarana dan Prasarana Umum

- (1) Pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan fasilitas umum dilaksanakan melalui:
 - a. pemberian kemudahan dalam pelayanan administrasi Pemerintahan dan masyarakat pada umumnya;
 - b. pemberian kemudahan dalam pelayanan dan keringanan biaya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
 - c. pemberian kemudahan dalam melakukan perjalanan;
 - d. penyediaan fasilitas rekreasi, dan olahraga khusus.
- (2) Pelayanan untuk mendapatkan kemudahan dalam penggunaan sarana dan prasarana umum, dimaksudkan untuk member kan aksesibilitas terutama di tempat-tempat umum yang dapat menghambat mobilitas lansia.

5.2.5.6. Kemudahan dalam Penggunaan Fasilitas Umum

- (1) Pemerintah Daerah memberikan kemudahan dalam pelayanan kepada Lansia untuk:
 - a. memperoleh pelayanan kesehatan pada sarana kesehatan;
 - b. memperoleh pelayanan administrasi pada lembaga-lembaga keuangan, perpajakan, dan pusat pelayanan administrasi lainnya.
- (2) Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha memberikan kemudahan dalam pelayanan dan keringanan biaya kepada Lansia untuk:
 - a. pembelian tiket perjalanan dengan menggunakan sarana angkutan umum baik darat, laut maupun udara;
 - b. akomodasi;
 - c. pembayaran Pajak;
 - d. pembelian tiket masuk tempat wisata.
- (3) Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha memberikan kemudahan dalam melakukan perjalanan kepada Lansia untuk:
 - a. penyediaan tempat duduk khusus;
 - b. penyediaan loket khusus;
 - c. penyediaan kartu wisata khusus;
 - d. penyediaan informasi sebagai himbauan untuk mendahulukan Lansia
- (4) Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha menyediakan fasilitas rekreasi dan olahraga khusus kepada Lansia dalam bentuk:
 - a. Penyediaan tempat duduk khusus di tempat rekreasi;
 - b. Penyediaan alat bantu Lansia di tempat rekreasi;
 - c. Pemanfaatan taman-taman untuk olahraga;
 - d. Penyelenggaraan wisata Lansia;
 - e. Penyediaan instruktur senam Lansia.

5.2.5.7. Kemudahan dalam Penggunaan Sarana dan Prasarana Umum

1. Setiap pengadaan sarana dan prasarana umum oleh Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat serta dunia usaha dilaksanakan dengan menyediakan aksesibilitas bagi Lansia dalam bentuk:
 - a. fisik;

- b. non fisik.
- 2. Penyediaan aksesibilitas yang berbentuk fisik dilaksanakan pada sarana dan prasarana umum yang meliputi:
 - a. aksesibilitas pada bangunan umum;
 - b. aksesibilitas pada jalan umum;
 - c. aksesibilitas pada angkutan umum;
 - d. aksesibilitas pada pertamanan dan rekreasi.
 - e. aksesibilitas pada sarana dan prasarana publik lainnya.
- 3. Penyediaan aksesibilitas yang berbentuk non fisik meliputi :
 - a. pelayanan informasi;
 - b. pelayanan khusus.
- 4. Aksesibilitas pada bangunan umum dilaksanakan dengan menyediakan:
 - a. akses ke, dari, dan di dalam bangunan;
 - b. tempat parkir dan tempat naik turun penumpang;
 - c. tempat duduk khusus;
 - d. pegangan tangan pada tangga, lift, dinding, kamar mandi dan toilet;
 - e. tempat telepon;
 - f. tanda-tanda peringatan darurat atau sinyal.
- 5. Aksesibilitas pada jalan umum dilaksanakan dengan menyediakan:
 - a. akses ke dan dari jalan umum;
 - b. akses ke tempat pemberhentian bis/kendaraan;
 - c. jembatan penyeberangan;
 - d. jalur penyeberangan bagi pejalan kaki;
 - e. tempat parkir dan naik turun penumpang;
 - f. tempat pemberhentian kendaraan umum;
 - g. tanda-tanda/rambu-rambu dan/atau marka jalan;
 - h. trotoar bagi pejalan kaki/pemakai kursi roda;
- 6. Aksesibilitas pada angkutan umum dilaksanakan dengan menyediakan:
 - a. tangga naik/turun;
 - b. tempat duduk khusus yang aman dan nyaman;
 - c. alat bantu;

- d. tanda-tanda, rambu-rambu atau sinyal.
- 7. Aksesibilitas pada pertamanan dan tempat rekreasi dilaksanakan dengan menyediakan :
 - a. akses ke, dari, dan di dalam pertamanan dan tempat rekreasi;
 - b. tempat parkir dan tempat naik turun penumpang;
 - c. tempat duduk khusus/istirahat;
 - d. tempat telepon;
 - e. toilet;
 - f. tanda-tanda atau sinyal.
- 8. Pelayanan informasi dilaksanakan dalam bentuk penyediaan dan penyebarluasan informasi yang menyangkut segala bentuk pelayanan yang disediakan bagi Lansia.
- 9. Pelayanan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) huruf b, dilaksanakan dalam bentuk:
 - a. penyediaan tanda-tanda khusus, bunyi dan gambar pada tempat-tempat khusus yang disediakan pada setiap sarana dan prasarana bangunan/fasilitas umum;
 - b. penyediaan media informasi sebagai sarana komunikasi antar Lansia.
- 10. Penyediaan aksesibilitas oleh Pemerintah Daerah dan dunia usaha dilaksanakan secara bertahap dengan memperhatikan prioritas aksesibilitas yang dibutuhkan Lansia dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.
- 11. Sarana dan prasarana umum yang telah ada dan belum dilengkapi dengan aksesibilitas wajib dilengkapi dengan aksesibilitas.
- 12. Sarana dan prasarana umum yang sedang dan akan dibangun wajib dilengkapi dengan aksesibilitas.
- 13. Sarana dan prasarana umum wajib dilaksanakan paling lambat 1 tahun setelah peraturan daerah ini diundangkan.

5.2.5.8. Pemberian Kemudahan Layanan dan Bantuan Hukum

- (1) Pemberian kemudahan layanan dan bantuan hukum dimaksudkan untuk melindungi dan memberikan rasa aman kepada Lansia.
- (2) Pemberian kemudahan layanan dan bantuan hukum dilaksanakan melalui:
 - a. penyuluhan dan konsultasi hukum;

- b. layanan dan bantuan hukum di luar dan/atau di dalam pengadilan;
 - c. pendampingan sosial bagi Lansia yang berhadapan dengan hukum di luar pengadilan.
- (3) Pelayanan dan bantuan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Lansia yang tidak mampu, diberikan tanpa dipungut biaya.
- (4) Biaya pelayanan dan bantuan hukum bagi Lansia yang tidak mampu ditanggung Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5.2.5.9. Bantuan Sosial

Bantuan sosial adalah upaya Pemerintah Kota dan/atau masyarakat untuk memberikan bantuan yang bersifat tidak tetap agar lansia potensial dapat meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya. Bantuan sosial diberikan kepada Lansia potensial yang tidak mampu agar Lansia dapat memenuhi kebutuhannya dan meningkatkan taraf kesejahaterannya. Bantuan sosial tersebut bersifat tidak tetap, baik dalam bentuk material, finansial, fasilitas pelayanan dan informasi, dan diberikan pada Lansia yang sudah diseleksi dan memperoleh bimbingan sosial.

Adapun bentuk bantuan sosial antara lain makanan pokok, pakaian, tempat tinggal (rumah penampungan sementara), dana tunai, perawatan kesehatan dan obat-obatan, akses pekayaan dasar (kesehatan, pendidikan), bimbingan teknis/supervise, dan penyediaan pemakaman.

Pemberian bantuan sosial diberikan kepada Lansia potensial yang tidak mampu, baik perorangan atau kelompok untuk melakukan usaha sendiri atau kelompok usaha bersama dalam sektor non formal. Pemberian bantuan sosial dapat dilaksanakan di dalam dan/atau di luar panti dalam bentuk:

- a. Pelayanan melalui Keluarga Sendiri (*Home Care Services*);
- b. Pelayanan Harian Lansia (*Day Care Services*);
- c. Pelayanan melalui keluarga pengganti (*Foster Care Services*);
- d. Usaha Ekonomi Produktif (UEP);
- e. Kelompok Usaha Bersama (KUBE).

Pemberian bantuan sosial bertujuan untuk:

- a. memenuhi kebutuhan hidup minimal Lansia potensial yang tidak mampu;

b. membuka dan mengembangkan usaha dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kemandirian;

c. mendapatkan kemudahan dalam memperoleh kesempatan berusaha.

Pemberian bantuan sosial tersebut dilakukan dengan memperhatikan keahlian, ketrampilan, bakat, minat dan kemampuan Lansia potensial yang tidak mampu. Selain itu pemberian bantuan sosial diberikan kepada Lansia potensial yang tidak mampu, baik perorangan atau kelompok untuk melakukan usaha sendiri atau kelompok usaha bersama dalam sektor non formal.

Dalam rangka pemberian bantuan sosial, Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap Lansia potensial yang tidak mampu. Pembinaan tersebut dilakukan melalui bimbingan, penyuluhan, pendidikan dan latihan keterampilan, pemberian informasi, dan/atau bentuk pembinaan lainnya.

5.2.5.10. Perlindungan Sosial

Adapun pengertian dan maksud dari Perlindungan sosial dalam Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lansia ini adalah upaya Pemerintah Kota dan/atau masyarakat untuk memberikan kemudahan pelayanan bagi Lansia tidak potensial agar dapat mewujudkan dan menikmati taraf hidup yang wajar. Pemberian perlindungan sosial dimaksudkan untuk memberikan pelayanan bagi Lansia tidak potensial agar terhindar dari berbagai resiko. Resiko tersebut meliputi berbagai gangguan dan ancaman, baik fisik, mental maupun sosial yang dapat mengakibatkan ketidakmampuan Lansia menjalankan peran sosialnya.

Dalam hal ini perlindungan sosial tersebut dilaksanakan melalui:

- a. pendampingan sosial, baik yang dilaksanakan di kediaman Lansia maupun di lembaga konsultasi kesejahteraan Lansia yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat;
- b. penyediaan pusat-pusat konsultasi kesejahteraan bagi Lansia terutama di unit-unit pelayanan sosial baik dikelola pemerintah dan/atau masyarakat;
- c. pemberian jaminan sosial dalam bentuk santunan langsung di luar pensiun bagi Lansia yang hidup dan dipelihara ditengah-tengah keluarga atau masyarakat lainnya yang dalam keadaan jompo sedangkan bagi mereka

yang tidak memiliki keluarga dan terlantar diberikan santunan melalui sistem panti;

- d. bantuan pemakaman terhadap Lansia Terlantar dan/atau tidak diketahui identitasnya yang meninggal dunia dilakukan secara bermartabat adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat.

Pemerintah Daerah membentuk Panti Werdha guna menampung Lansia terlantar. Panti Werdha yang dikelola Pemerintah Daerah diutamakan untuk Lansia terlantar dengan rekomendasi Posyandu Lansia dengan persetujuan Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya. Ketua Panti Werdha berwenang menerima Lansia terlantar untuk selanjutnya dilaporkan kepada Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya. Untuk memberikan perlindungan kepada Lansia terlantar, masyarakat dan dunia usaha dapat membentuk Panti Werdha.

Perlindungan bagi Lansia dapat diselenggarakan baik di dalam maupun di luar panti sosial oleh Pemerintah atau masyarakat dalam kurun waktu tak terbatas sampai Lansia tersebut meninggal dunia.

5.2.6. KELEMBAGAAN DAN KOORDINASI

5.2.6.1. Karang Werdha

Karang Werdha adalah wadah untuk menampung kegiatan para Lansia. Karang Werdha ini dibentuk di setiap Kelurahan, merupakan lembaga sosial kemasyarakatan yang beranggotakan Posyandu Lansia sebagai mitra Pemerintah Kelurahan dalam bentuk memberdayakan Lansia. Pengkoordinasian Karang Werdha dilakukan oleh Forum Kerjasama Karang Werdha yang merupakan jaringan kerjasama antar Karang Werdha pada lingkup Kecamatan. Pembinaan Karang Werdha dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya. Anggaran untuk menunjang peningkatan kesejahteraan Lansia pada setiap karang werda dibebankan pada APBD. Pendistribusian anggaran diatur dalam Peraturan Walikota.

5.2.6.2. Posyandu Lansia

Pos Pelayanan Terpadu Lanjut Usia yang selanjutnya disingkat Posyandu Lansia adalah organisasi sosial Lansia di tingkat RW (Rukun

Warga). Di tingkat Rukun Warga dibentuk Posyandu Lansia yang merupakan wadah kegiatan Lansia. Posyandu Lansia kepengurusannya dipilih secara demokratis oleh anggotanya yang menyusun dan melaksanakan program untuk pemberdayaan kesejahteraan Lansia. Keanggotaan Posyandu Lansia meliputi Lansia dan Pra Lansia

Adapun tugas Posyandu Lansia adalah :

- a. Mendata seluruh Lansia potensial, Lansia tidak potensial dan Lansia yang terlantar yang berada di lingkungannya.
- b. Menyusun dan melaksanakan program untuk pemberdayaan kesejahteraan Lansia.
- c. Membantu proses pengajuan Lansia tidak potensial dan Lansia terlantar untuk menjadi penghuni Panti Werdha.
- d. Membuat laporan pertanggungjawaban kepada Kelurahan.

Sedangkan anggaran untuk menunjang peningkatan kesejahteraan Lansia pada setiap Posyandu Lansia dibebankan pada APBD. Pendistribusian anggaran diatur dalam Peraturan Walikota

5.2.6.3. KOMISI DAERAH LANSIA

1. Dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lansia di tingkat Daerah, dapat dibentuk Komisi Daerah Lansia dengan Keputusan Kepala Daerah.
2. Komisi Daerah Lansia pada dasarnya mempunyai tugas mengkoordinasikan pelaksanaan upaya peningkatan kesejahteraan Lansia, memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan upaya peningkatan kesejahteraan Lansia.

5.2.7. PERAN SERTA DAN PENGHARGAAN

5.2.7.1. Peran Serta

Masyarakat mempunyai hak dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan dalam upaya peningkatan kesejahteraan sosial Lansia. Adapun maksud ialah supaya masyarakat berperan sesuai dengan fungsinya selaku mitra Pemerintah Daerah dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, pedoman dan garis-garis kebijaksanaan Pemerintah

Daerah yang berlaku agar tidak menyimpang dari tujuan upaya peningkatan kesejahteraan sosial, lanjut usia. Peran masyarakat tersebut dapat dilakukan secara perseorangan, keluarga, masyarakat, organisasi sosial, dan/atau organisasi kemasyarakatan.

5.2.7.2. Penghargaan

Pemerintah Daerah memberikan penghargaan kepada:

- a. Lansia, atau kelompok Lansia yang berjasa dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- b. perorangan, keluarga, organisasi/lembaga dan badan usaha yang berjasa dalam upaya peningkatan kesejahteraan Lansia

5.2.8. PEMBINAAN, PENGAWASAN DAN EVALUASI

5.2.8.1. Pembinaan

- (1) Pemerintah Daerah berwenang melakukan pembinaan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesejahteraan Lansia. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat ini berupa penetapan kebijakan, koordinasi, penyuluhan dan bimbingan, pemberian bantuan, perizinan, dan pengawasan.
- (2) Pembinaan diarahkan:
 - a. Menentukan kebijakan untuk pembinaan penyelenggaraan kesejahteraan Lansia;
 - b. Memupuk, memelihara, membimbing dan meningkatkan kesadaran serta tanggung jawab sosial masyarakat;
 - c. Memberikan kemudahan dalam rangka menunjang peningkatan penyelenggaraan kesejahteraan Lansia.
- (3) Pelaksanaan pembinaan terhadap kegiatan dalam penyelenggaraan kesejahteraan Lansia diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

5.2.8.2. Pengawasan dan Evaluasi

- (1) Kepala Daerah berwenang melakukan pengawasan terhadap kegiatan kesejahteraan Lansia baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun Perangkat daerah.
- (2) Pelaksanaan pengawasan terhadap kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan Lansia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.
- (3) Pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan pemberian jaminan sosial Lansia dilakukan dengan tujuan :
 - a. Memperoleh informasi yang terkini (*up to date*) tentang pelaksanaan program jaminan sosial Lansia;
 - b. Mengendalikan arah kegiatan dan memberikan bimbingan, arahan dalam optimalisasi pelaksanaan pemberian jaminan sosial Lansia pada Lansia potensial dan Lansia tidak potensial; dan
 - c. Melakukan pengukuran terhadap kinerja pelaksanaan kegiatan untuk mengetahui hambatan dan kendala penyelenggaraan kegiatan.
- (4) Sasaran pengawasan dan evaluasi adalah :
 - a. Instansi sosial sebagai penanggungjawab teknis pelaksanaan program;
 - b. Lembaga pelaksana kegiatan; dan
 - c. Warga masyarakat penerima/peserta jaminan sosial.
- (5) Pengawasan dan evaluasi dilakukan dengan cara kunjungan atau tinjauan langsung ke lapangan.

5.2.9. Ketentuan Sanksi

- (1) Walikota berwenang untuk memberikan sanksi administrasi kepada setiap orang atau badan/atau organisasi atau lembaga yang dengan sengaja tidak menyediakan aksesibilitas bagi lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2). Adapun sanksi administrasi tersebut dapat berupa :
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Pencabutan izin.

-
- (2) Tata cara pengenaan sanksi administrasi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.
 - (3) Walikota berwenang untuk memberikan sanksi administrasi kepada setiap orang atau badan/atau organisasi atau lembaga yang telah mendapatkan izin untuk melakukan pelayanan terhadap lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (3) dan/atau mendapatkan penghargaan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, menyalahgunakan izin dan/atau penghargaan yang diperolehnya. Adapun sanksi administrasi tersebut berupa :
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis
 - c. pencabutan penghargaan.
 - d. penghentian pemberian bantuan;
 - e. pencabutan izin operasional.
 - (4) Kepala Daerah dalam menjalankan kewenangan penerapan sanksi administrasi dapat melimpahkan kepada Kepala Dinas.
 - (5) Tata cara pengenaan sanksi administrasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Kepala Daerah.

5.2.10. Ketentuan Peralihan

Pada prinsipnya bab tentang Ketentuan Peralihan mengatur masalah peralihan keadaan sebelum ke keadaan sesudah diundangkannya Perda tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, yakni seperti : Untuk realisasi hak-hak atas kesejahteraan Lansia disyaratkan Lansia akan mendapatkar Kartu tanda Anggota Lansia untuk kemudahan dalam mendapatkan fasilitas-fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Untuk itu pada saat diundangkannya peraturan daerah ini Pemerintah Daerah wajib membuat Kartu Tanda Anggota Lansia dan menyediakan fasilitas dan aksesibilitas yang aman dan kondusif bagi Lansia dalam jangka waktu tertentu.

5.2.11. KETENTUAN PENUTUP.

Pada saat Perda ini berlaku, ketentuan yang merupakan pelaksanaan Kesejahteraan Lanjut Usia dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan daerah ini.

BAB VI

6.1. Kesimpulan

- 6.1.1. Pemerintah Kota Surabaya mewujudkan kesejahteraan bagi lanjut usia dengan menuangkan kebijakan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Produk hukum daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah mempunyai peranan sangat penting sebagai jaminan pelaksanaan hak-hak warga Lansia yang meliputi pelayanan keagamaan dan mental spiritual; pelayanan kesehatan; pelayanan kesempatan kerja; pelayanan pendidikan dan pelatihan; kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum; kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum; perlindungan sosial; bantuan sosial.
- 6.1.2. Pemerintah Kota Surabaya belum mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan hak atas kesejahteraan lanjut usia. Mengingat implementasi asas negara hukum dan asas legalitas yang mengedepankan legitimasi terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kesejahteraan Lansia, maka akses dan jaminan atas pelayanan publik dalam mewujudkan kesejahteraan Lansia sedasar dengan asas *good governance*. Selain itu sedasar dengan asas demokrasi, dengan dibentuknya Peraturan daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, maka Pemerintah Kota Surabaya memberikan ruang terbuka bagi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), swasta, masyarakat dan keluarga untuk berperan serta dalam mewujudkan kesejahteraan lansia. Sejalan dengan hal tersebut sebagai realisasi asas transparansi dan asas akuntabilitas, Pemerintah Daerah juga memberlakukan ketentuan mengenai Kartu Tanda Anggota Lansia sebagai jaminan bagi Lansia untuk memperoleh hak atas kesejahteraan. Demikian juga dengan dibentuknya Posyandu dan Karang Werda merupakan wadah pemberdayaan dan berorganisasi bagi lansia merupakan realisasi dari asas *good governance*.

6.1.3. Bahwa **pertimbangan filosofis** dalam pembuatan Peraturan Daerah Lansia ini adalah penempatan warga Lansia sebagai pihak yang harus dilindungi dan dihormati merupakan perwujudan dari filosofi hak asasi manusia yang mengajarkan nilai-nilai moral yang pada hakekatnya untuk tujuan memartabatkan manusia. Sedangkan **pertimbangan sosiologis** Keberadaan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lansia sebagai pijakan pelaksanaan peran negara. Apabila legitimasi jaminan terhadap kesejahteraan Lansia ini belum ada, maka akan berpengaruh terhadap kepastian hukum dalam pemenuhan hak atas peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan sosial bagi Lansia. Untuk **pertimbangan yuridis**, dalam rangka implementasi asas negara hukum, asas legalitas, asas demokrasi yang mengedepankan legitimasi terhadap regulasi dan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kesejahteraan Lansia demi terwujudnya kemandirian dan kesejahteraan Lansia.

6.1.4. Sasaran yang akan diwujudkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Kesejahteraan Lanjut Usia adalah peningkatan kesejahteraan sosial lansia diselenggarakan berasaskan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kekeluargaan, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perikehidupan. Selanjutnya arah pengaturannya adalah peningkatan kesejahteraan sosial lansia agar Lansia tetap dapat diberdayakan sehingga berperan dalam kegiatan pembangunan dengan memperhatikan fungsi, kearifan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, pengalaman, usia, dan kondisi fisiknya, serta terselenggaranya pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial lanjut usia. Untuk jangkauan pengaturannya adalah Lansia Potensial, Lansia Tidak Potensial dan Lansia terlanjar yang berada di wilayah kota Surabaya. Sedangkan tujuan peningkatan kesejahteraan Lansia untuk memperpanjang usia harapan hidup dan masa produktif, terwujudnya kemandirian, dan kesejahteraan, terpeliharanya sistem nilai budaya dan kekerabatan bangsa Indonesia, serta lebih mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa.

6.2. Saran

- 6.2.1.** Pemerintah Kota Surabaya perlu memaksimalkan kewenangan yang dimilikinya agar pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak atas kesejahteraan bagi Lansia dapat terwujud.
- 6.2.2.** Pemerintah Kota Surabaya segera mewujudkan kesejahteraan Lanjut Usia ke dalam Peraturan Daerah, dan juga perlu segera mengesahkan dan mengundang Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan lansia tersebut sebagai kepastian hukum dan jaminan pemenuhan hak atas kesejahteraan Lansia.
- 6.2.3.** Pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis hendaknya melar dasi dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lansia
- 6.2.4.** Sasaran, arah pengaturan, tujuan peningkatan kesejahteraan Lansia dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Kesejahteraan Lanjut Usia hendaknya selaras dengan peraturan perundang-Undangan yang di atasnya.

DAFTAR PUSTAKA

Adnan Buyung Nasution, et.al., *Instrumen International Pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan bantuan Hukum Indonesia, Kelompok Kerja Ake Arif, Jakarta, 2006.

Alfredo Sfeir-Younis et. al., *Pangan Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pembangunan*, Terjemahan dari Buku *Food And Human Rights In Development* Penerjemah Henry Thomas Simarmata, Terbitan Indonesia Human Rights Committee for Social Justice, Jakarta 2011. Hal. 826-827.

Ann Seidman, et.al., *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan Johannes Usfunan dkk, Proyek ELIPS, Jakarta, 2001.

Arthur Dunham, *Community Welfare Organization : Principles and Practice*, Thomas Thomas Thomas Y. Crowell Co, New York, 1965.

Austin M. Chinhengo, *Essential Jurisprudence*, Cavendish Publishing Limited, London, 1995.

A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2001.

BPHN, Seminar Hukum Nasional ke VII tentang Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, *Data Kependudukan: Rekapitulasi Jumlah Penduduk Menurut Usia Tahun 2011*, <http://dispendukcapil.surabaya.go.id>, diakses Juli 2012.

Dora Peyser, *The Strong and The Weak : A Sociological Study*, Currawong Publication, Sydney, 1951.

Edi Suharto, *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*, Alfabeta, Bandung, 2009.

Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence*, Harvard University Press, 1970.

Ernest Burgess, "Some Problems d Social Processes" dalam *Human Behavior And Social Processes: An Internis Approach*, ed Arnold M. Rose, Houghton Mifflin, Boston, 1962.

Faturochman, *Keadilan Perspektif Psikologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Rusel & Rusel, New York, 1973

Harjono Suyono, *Seri Menyegarkan Gerakan Keluarga Sejahtera Mandiri*, Yayasan Dana Sejahtera Mandiri, Jakarta, 2005

HAA. Subijanto, et al, *KIE : Pembinaan POSYANDU Lansia Guna Pelayanan Kesehatan Lansia*, Modul Field LAB, Edisi Revisi II, Fakultas Kedokteran Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2011.

H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005

- Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Materi yang disampaikan dalam *studium general* pada acara *The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta, 19 Desember 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya*, Disampaikan Pada Acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Komnas Perempuan "Perempuan Dan Konstitusi Di Era Otonomi Daerah: Tantangan Dan Penyikapán Bersama", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 27 Nopember 2007.
- John Locke, *An Essay Concerning the true original, Extent and of Civil Gcvernment*, chapter VIII, dalam Saxe Coming and Robert N. Linscott (eds), *Man and the state: The Political Philosophers*, Modern Library, Random House, 1953.
- Komisi Nasional Lanjut Usia, *Pedoman Pelaksanaan POSYANDU Lansia*, Komisi Nasional Lanjut Usia, Jakarta, 2010.
- Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Rajawali Press, Jakarta, 2008.
- M. Karsayuda, *Perkawinan Beda Agama Menakar Nilai-Nilai Keadilan Kompilasi Hukum Islam*.
- O. Notohamidjojo dalam *Rahasia Hukum* oleh W.F. de Gaay Fortman, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973.
- Paton, G.W., *A Textbook of Jurisprudence*, English Language Book Society, Oxford University Press, London, 1972.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum*, Makalah disampaikan pada kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2000.
- Robert W. Klenk, Robert M. Ryan, *The Practice of Social Work*, 2nd ed., wadswort Pub.Co, 1974.
- Soetandyo Wignjosoebroto, "Keadilan Sosial : sebuah perbincangan tentang kebutuhan golongan miskin, dan apa yang dapat diperbuat oleh hukum untuk memenuhinya", *Majalah Ilmiah Fakultas Sosial Universitas Airlangga*, Tahun 1., No. , April –Juni 1981.
- Sri Gati Setiti, *Pelayanan Lanjut Usia Berbasis Kekerabatan (Studi Kasus Pada Lima Wilayah di Indonesia)*, www.depsos.go.id, diakses pada tanggal 30 Oktober 2012.
- Sukarwo, *Pengalaman Reformasi Birokrasi Di Jawa Timur Kendala dan Inovasi*, Makalah disampaikan pada forum dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, di Hotel JW Marriott Surabaya, tanggal 14 s/d 16 Mei 2007.
- Sumargononugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, Hanindita, Yogyakarta, 1984.
- Theo Hujibers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta 1995.
- United Nations Report, "Factor Affecting the Administration of Social Services" dalam *A Reader and Social Administration* ed A.V.S. Loch head, Constable, London, 1968.

Wahjudi Nugroho, *Kebutuhan, Hak-hak dan Kewajiban Lanjut Usia dalam Paguyuban Panti Sosial Tresna Werdha Provinsi DKI Jakarta (PAPANSOSNADA), Profil Panti Sosial Tresna Werdha Provinsi DKI Jakarta dan Sekitarnya*, PAPANSOSNADA, Jakarta, 2007.

Walter A. Friendlander, *Introduction to Social Welfare*, 3th. Ed (Englewood Clifft. New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1968)

William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968.

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3796);

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4247);

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437);

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 150 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4456);

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4967);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5038);

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5063);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5235);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4451);

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2004 Tentang Komisi Nasional Lanjut Usia Lahir;

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2007 Nomor 4 Seri E).