

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan di Indonesia dimaksudkan untuk mewujudkan cita-cita nasional, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kemudian hal tersebut dikontradiktifkan dan dipisahkan secara tegas antara Negara hukum pada satu pihak dan Negara kekuasaan di pihak lain yang dapat menjelma seperti dalam bentuk diktatur atau bentuk lainnya semacam itu, yang tidak dikehendaki dilaksanakan di persada pertiwi ini.¹

Selain itu Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum.²

Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan. Pada konteks Negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengidentifikasikan Negara Indonesia sebagai Negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum.

¹ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 1.

² Philipus M. Hadjon, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 2.

Setiap kegiatan disamping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.

Tujuan yang hendak dicapai dalam rangka penyerahan urusan pemerintahan atau ditujukan antara lain dengan mengembangkan penanganan urusan dalam berbagai bidang, termasuk regulasi yang berlaku di tiap daerah dalam tingkatan provinsi maupun Kabupaten/Kota meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan melalui efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Peranan Administrasi Negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat menumbuhkan kemandirian daerah dan sebagai pengambil kebijakan untuk menentukan strategi pengelolaan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Bagi aparat pemerintahan daerah (Pemda) yang memiliki tugas dalam pengelolaan pemerintahan daerah.³

Kota-kota besar selalu dipenuhi oleh masalah, salah satunya adalah kepadudukan. Mulai dari kepadatan penduduk, lapangan pekerjaan, serta lahan pemukiman. Berbagai kebijakan pemerintah daerah telah diupayakan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, namun efektivitas masing-masing kebijakan masih dirasa kurang. Akibat dari persoalan tersebut salah satunya munculnya gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis merupakan salah satu pihak yang kerap dikenai efek peraturan daerah mengenai penataan

³ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 2.

kota yang cenderung membawa dampak yang tidak baik bagi gelandangan dan pengemis secara pribadi. Adapun mekanisme dari kebijakan pemerintah daerah yang mungkin cukup baik adalah dibangunnya Panti Sosial penampung para gelandangan dan pengemis. Namun sekali lagi, efektifitasnya dirasa kurang karena Panti Sosial ini sebenarnya belum menyentuh permasalahan yang sebenarnya dari para gelandangan dan pengemis, yakni keengganan untuk kembali ke kampung halaman. Sehingga yang terjadi di dalam praktik pembinaan sosial ini adalah para gelandangan dan pengemis yang keluar masuk Panti Sosial.

Jaminan Sosial merupakan hak asasi manusia, berlaku universal untuk seluruh warga negara, yang bermanfaat untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap ketidakmampuan penduduk miskin dalam menghadapi risiko sosial. Jaminan Kesejahteraan Sosial telah menjadi komitmen nasional yang diamanatkan secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, penyelenggaraan Jaminan Kesejahteraan Sosial melekat sebagai “*state obligation*” yang dilaksanakan untuk kepentingan seluruh rakyat, terutama bagi warga yang tidak mampu yaitu orang miskin dan mengalami masalah kesejahteraan sosial. Kehadiran Jaminan Kesejahteraan Sosial semakin relevan, karena setiap bangsa selalu berhadapan dengan kenyataan dimana selalu ada sejumlah warga masyarakat, baik perorangan, kelompok, keluarga, maupun kesatuan komunitas tertentu, yang mengalami hambatan fungsi sosial dalam memenuhi kebutuhan dasar dan mengalami risiko ketidakpastian dalam

hidupnya sehingga berpengaruh terhadap penurunan taraf kesejahteraan sosial. maka dari itu, secara hukum dan moral negara bertanggung jawab atas pemenuhan kebutuhan pokok warganya.⁴

Gelandangan dan pengemis tampaknya menjadi warna tersendiri dan tidak pernah pupus mencoreng wajah perkotaan tidak terkecuali di Kota Bandung. Sampai saat ini gelandangan dan pengemis belum banyak tersentuh program-program yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam beberapa Pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:⁵

1. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengemukakan: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik, dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.
2. Pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mengemukakan: “Setiap orang berhak atas Jaminan Sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.
3. Sedangkan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 mengemukakan:
 - (1) Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.
 - (2) Negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

⁴ Agus Abdul Rahman, *Psikologi Sosial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 32.

⁵ Tim Redaksi Pustaka Baru, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 101.

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

Berdasarkan Pasal 34 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 di atas telah jelas bahwa Pemerintah berkewajiban memberikan hak pada masyarakat Indonesia dalam memperoleh Jaminan Sosial, pemeliharaan dan pelayanan kesehatan agar masyarakat Indonesia mendapatkan kehidupan yang layak serta jaminan atas kepastian hukum terhadap kesejahteraan sosial yang kemudian dikembangkan oleh Pemerintah dalam bentuk Jaminan Sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia khususnya untuk memberdayakan masyarakat yang tidak mampu atau fakir miskin.

Kesejahteraan sosial sebagai salah satu unsur yang penting dalam kegiatan pembangunan sosial seperti yang dikemukakan oleh Walker Friedlander yang dikutip oleh Soetarso dalam bukunya “Kesejahteraan Sosial” mengemukakan bahwa kesejahteraan sosial adalah sebagai berikut:⁶

Kesejahteraan sosial adalah merupakan sistem yang terorganisir dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga sosial yang dimaksudkan untuk membantu perorangan dan kelompok-kelompok untuk mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan-hubungan sosial dan pribadi yang memungkinkan gelandangan dan pengemis untuk mempertimbangkan kemampuan sepenuhnya dan meningkatkan kesejahteraan gelandangan dan pengemis serasi dengan kebutuhan keluarga dan masyarakat.

Kesejahteraan sosial sebagai lembaga untuk memberikan pelayanan pertolongan guna memenuhi kesehatan, standar kehidupannya dan untuk

⁶ Soetarso, *Kesejahteraan Sosial: Pelayanan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, PT. Angkasa, Bandung, 1993, hlm. 57.

memenuhi hubungan-hubungan sosial baik pribadi maupun kelompok dimana kebutuhan keluarga dan kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa kesejahteraan sosial merupakan salah satu bentuk pelayanan professional karena dilandasi atas ilmu pengetahuan dan keterampilan khusus yang dipelajari dalam hubungan kemanusiaan yang membantu individu-individu, baik secara kelompok maupun perorangan untuk mencapai kepuasan dan kemandirian baik secara sosial maupun individual.⁷

Gelandangan dan pengemis merupakan masalah sosial yang akut. Fenomena ini menjadi masalah sosial di perkotaan, tidak hanya kota besar tetapi juga di kota-kota kecil. Hal ini karena beberapa faktor yang menyebabkan kemunculan gelandangan dan pengemis dan belum berhasil dituntaskan hingga ke akar-akarnya. Gelandangan merupakan orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai pencarian dan tempat tinggal yang tetap. Kebanyakan dari gelandangan dan pengemis memenuhi kebutuhan hidup mengembara di jalanan dan ditempat umum. Sedangkan pengemis juga merupakan orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.⁸

⁷ *Ibid*, hlm. 58.

⁸ Dori Rakasman Joni, 2014, *Pelaksanaan Penertiban Gelandangan dan Pengemis di Kota Padang*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, hlm, 7, <https://www.ejurnal.com/2017/02/pelaksanaan-penertiban-gelandangan-dan.html>, diunduh pada Kamis 10 Oktober 2019, pukul 10.33 WIB.

Ini merupakan fenomena yang mana terkadang sebagian gelandangan dan pengemis menjadi gelandangan dan pengemis bukan karena tidak memiliki kemampuan untuk bekerja seperti orang lain pada umumnya, tetapi sebagian gelandangan dan pengemis menjadi demikian karena malas, tidak adanya rasa malu serta pola pikir yang rendah dan perilaku yang merasa diliputi kebodohan dan akses kemudahan dan kesenangan dalam mendapatkan uang dari hasil meminta-minta. Akhirnya gelandangan dan pengemis menjadi "manja" karena dengan belas kasih orang lain gelandangan dan pengemis mendapatkan uang tanpa harus bekerja keras.⁹

Permasalahan sosial gelandangan dan pengemis merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai permasalahan seperti hal-hal kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan sosial budaya, kesehatan dan lain-lain. Kemudian masalah tersebut jika hal ini dibiarkan terus-menerus maka dapat menyebabkan peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis yang sangat pesat. Dampak dari meningkatnya gelandangan dan pengemis adalah munculnya ketidak teraturan sosial (*sosial disorder*) yang ditandai dengan kesemrawutan, ketidak nyamanan, ketidak tertiban serta mengganggu keindahan kota. Padahal di sisi lain gelandangan dan pengemis adalah warga negara yang memiliki hak dan kewajiban yang sama,

⁹ Robby Kurniawan Junaidy, 2014, *Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Tentang Penertiban dan Pembinaan Gelandangan dan Pengemis*, JOM FISIP, Vol. 1 No.2 Oktober, hlm. 6, <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/2851>, diunduh pada Kamis 10 Oktober 2019, pukul 10.50 WIB.

sehingga gelandangan dan pengemis perlu diberikan perhatian yang sama untuk mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak.¹⁰

Berdasarkan Konsideran Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial huruf b dan c menyatakan:

Bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di Daerah, perlu dilakukan penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah dan berkelanjutan yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan sosial Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) baik perseorangan, keluarga, dan kelompok masyarakat, serta peningkatan peran Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS).

Bahwa penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial dilaksanakan secara simultan melalui sistem rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, dan Jaminan Sosial yang bersifat pencegahan (*preventif*), penyembuhan (*curatif*), pemulihan (*rehabilitatif*) dan pengembangan (promotif) bagi PMKS dan PSKS.

Munculnya Peraturan ini adalah untuk menjalankan kebijakan dalam hal regulasi sebagai pengejawantahan peraturan yang lebih tinggi untuk mengatur kondisi sosial ditengah masyarakat. Dalam Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa: “Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh masyarakat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.” Adapun maksud dari skema melembaga adalah upaya yang diarahkan untuk menjadikan masyarakat yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan.

¹⁰ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *PSBK Pangudi Luhur*, <https://kemsos.go.id/page/psbk-pangudi-luhur>, diunduh pada Kamis 10 oktober 2019, pukul 10.50 WIB.

Kemudian dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menyatakan pula:

Penyelenggaraan Pelayanan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, berkelanjutan, yang bersifat pencegahan (*preventif*), penyembuhan (*curatif*), pemulihan (*rehabilitatif*) dan pengembangan (*promotif*) bagi PMKS yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat, dalam bentuk pelayanan kesejahteraan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, Jaminan Sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) huruf k dan huruf l Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa “Sasaran Penyelenggaraan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PMKS) diantaranya yaitu pengemis dan gelandangan”. Berdasarkan uraian di atas sudah jelas diatur bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, dalam hal ini Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat bertanggung jawab dalam Penyelenggaraan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PMKS) kepada pengemis dan gelandangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (5) Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa bentuk penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial, meliputi:

1. Rehabilitasi sosial;
2. Jaminan Sosial;
3. Pemberdayaan sosial;
4. Perlindungan sosial;

5. Penanganan fakir miskin; dan
6. Penanganan kesejahteraan anak dan keluarga.

Namun, faktanya di Kota Bandung masih banyak dijumpai diberbagai sudut kota bahkan di beberapa persimpangan jalan banyak pengemis maupun gelandangan yang masih berkeliaran bahkan tidak jarang gelandangan dan pengemis memaksa agar diberi uang dari para pengguna jalan. Hal ini juga dapat dilihat di persimpangan jalan sebelum memasuki Tol Pasteur Kota Bandung banyak yang menggunakan anak kecil sebagai media pengemis atau gelandangan bahkan tidak jarang gelandangan dan pengemis mendekati para pengendara motor dan kendaraan lain pengguna jalan.

Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk kajian ilmiah yang berjudul **Jaminan Sosial Terhadap Pengemis Dan Gelandangan Di Kota Bandung Berdasarkan Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk Jaminan Sosial yang diberikan kepada pengemis dan gelandangan di Kota Bandung berdasarkan Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial?

2. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam pemberian Jaminan Sosial terhadap pengemis dan gelandangan di Kota Bandung?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kota Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang bentuk Jaminan Sosial yang diberikan kepada pengemis dan gelandangan di Kota Bandung berdasarkan Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji tentang faktor pendukung dan penghambat dalam pemberian Jaminan Sosial terhadap pengemis dan gelandangan di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji tentang upaya yang dilakukan Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat dalam menangani pengemis dan gelandangan di Kota Bandung.

D. Kegunaan Penelitian

Permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya, khususnya mengenai masalah jaminan sosial bagi pengemis dan gelandangan di Kota Bandung.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi:

- a. Khusus untuk peneliti sendiri dapat menambah wawasan di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya dalam pelaksanaan Jaminan Sosial bagi pengemis dan gelandangan di Kota Bandung.
- b. Kepada pemerintah dan pihak lain yang terkait penelitian ini semoga bermanfaat sebagai masukan.

E. Kerangka Pemikiran

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Alinea keempat menyatakan, bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) mewujudkan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial.

Menurut Julius Stahl konsep negara hukum, meliputi:¹¹

¹¹ Jimly Assidqie, 2004, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Jurnal, Simbur Cahaya No. 25 Vol. IX, hlm. 167.

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Kemudian, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *the Rule of Law*, yaitu: *Supremacy of Law* (supremasi hukum); *Equality before the law* (persamaan didepan hukum); dan *Due Process of Law* (proses hukum yang adil).¹²

Menurut Scheltema, yang dikutip oleh Jimly Assiddiqie, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:¹³

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kredibilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independen, imparsial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;

¹² A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi, Terjemahan dari Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 254-259.

¹³ Jimly Assiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Tanpa Penerbit, 2009, hlm. 5-6.

- f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang maupun UUD.
3. Berlakunya persamaan (*Similia Similibus atau Equality before the Law*). Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
 - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
 - a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.¹⁴

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang/manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.¹⁵

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai 2 (dua) aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat

¹⁴ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-fasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35.

bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi/undang-undang. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* (wewenang) dalam istilah hukum Belanda.¹⁶

Sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, maka rakyat dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan Negara. Perspektif kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*), semua kekuasaan dalam konteks kenegaraan berasal dan narasumber dari rakyat, meskipun fungsi-fungsi kekuasaan negara dibedakan dalam 3 (tiga) cabang yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Mengatur atau menentukan aturan dan menetapkan hukum Negara yang akan mengikat dan membebani rakyat, haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat itu sendiri.

Negara atau pemerintah tidak berhak mengatur warga negaranya kecuali atas dasar kewenangan yang secara eksplisit diberikan oleh rakyat sendiri melalui perantaraan wakil-wakil gelandangan dan pengemis yang duduk di lembaga perlemen.¹⁷ Kewenangan atau wewenang sendiri berasal dari suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Apabila dicermati terdapat perbedaan antara keduanya.

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”. Kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif kekuasaan eksekutif atau

¹⁶ Rusadi Kantaprawira, *op.cit*, hlm. 39.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 261.

administratif. Berbeda dengan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan pembentukan undang-undang merupakan fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan suatu bangsa, oleh karena secara nyata kedaulatan yang diakui dalam negara tersebut dapat dilaksanakan. Menurut Philipus M. Hadjon jabatan memperoleh wewenang melalui 3 (tiga) sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁸

Hasil produk dari ketiga lembaga negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentukbentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai “*legislative delegation of rule making power*” atau pendelegasian kewenangan legislatif.¹⁹

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:²⁰

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;

¹⁸ Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.140.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 148.

²⁰ *Ibid*, hlm. 266.

2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Berbeda halnya dengan kewenangan delegasi maupun atribusi. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.²¹ Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making atau law-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya. Selain atribusi dan delegasi, mandat merupakan salah satu sumber kewenangan. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain untuk atas nama atau tanggungjawabnya pemberi mandat dalam mengambil keputusan.²²

Pembinaan merupakan suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan menjadi lebih baik, pembinaan menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau peningkatan

²¹ *Ibid*, hlm. 264.

²² *Ibid*

atas sesuatu.²³ Pengertian di atas mengandung 2 (dua) hal yaitu; pertama, bahwa pembinaan itu sendiri bisa berupa tindakan, proses, atau pernyataan dari suatu tujuan; kedua, pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu. Pengertian lain dikemukakan oleh Rahardjo dkk, bahwa pembinaan dalam manajemen sumber daya manusia adalah upaya untuk menaikkan potensi dan kompetensi melalui pendidikan formal maupun informal, pembinaan menurut pengertian di atas, bertujuan untuk menggali potensi dan kompetensi.²⁴

Kesejahteraan sosial sebagai lembaga untuk memberikan pelayanan pertolongan guna memenuhi kesehatan, standar kehidupannya dan untuk memenuhi hubungan-hubungan sosial baik pribadi maupun kelompok dimana kebutuhan keluarga dan kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa kesejahteraan sosial merupakan salah satu bentuk pelayanan professional karena dilandasi atas ilmu pengetahuan dan keterampilan khusus yang dipelajari dalam hubungan kemanusiaan yang membantu individu-individu, baik secara kelompok maupun perorangan untuk mencapai kepuasan dan kemandirian baik secara sosial maupun individual.²⁵

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan program Jaminan Sosial di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004

²³ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana Press, Jakarta, 1999, hlm. 52.

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*, hlm. 58.

tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan badan hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial akan menggantikan sejumlah lembaga Jaminan Sosial yang ada di Indonesia yaitu lembaga Asuransi Jaminan Kesehatan PT. Askes Indonesia menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan.²⁶ Kemudian ada lagi lembaga Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek) berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, lembaga Jamsostek ini Tahun 2015 berubah menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan.²⁷ Lembaga Jamsostek ini menjadi lembaga Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang khusus berlaku bagi tenaga kerja yang bekerja di perusahaan swasta.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menentukan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan. Jaminan Kesehatan menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas (kesamaan dalam memperoleh pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan medis yang tidak terkait dengan besaran iuran yang telah dibayarkan), dengan tujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam

²⁶ Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, *Sejarah Perjalanan Jaminan Sosial di Indonesia*, <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/>, diunduh pada Kamis 10 Oktober 2019, pukul 20.00 WIB.

²⁷ Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, *Sejarah Perjalanan Jaminan Sosial di Indonesia*, <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/>, diunduh pada Kamis 10 Oktober 2019, pukul 20.00 WIB.

memenuhi kebutuhan dasar kesehatan sedangkan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial berfungsi menyelenggarakan 4 (empat) program, yaitu program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.

Di dalam Jaminan Kesehatan, peserta dibagi menjadi 2 (dua) golongan yaitu:

1. Penerima Bantuan Iuran adalah peserta Jaminan Kesehatan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang iurannya dibayari Pemerintah sebagai peserta program Jaminan Kesehatan.
2. Peserta Bukan Penerima Bantuan Iuran adalah peserta Jaminan Kesehatan bagi orang yang mampu yang iurannya dibayar sendiri oleh peserta tersebut tanpa bantuan Pemerintah.

Adanya Program Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan menjadi jawaban bagi masyarakat tidak mampu atau fakir miskin dalam permasalahan pelayanan kesehatan. Dimana pelayanan kesehatan tersebut dilaksanakan oleh Badan yang dibentuk secara resmi oleh pemerintah demi kelancaran proses pelaksanaan Pelayanan Kesehatan. Dalam hal ini Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan menjadi badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program Jaminan Sosial.

Dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 Tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan dijelaskan bahwa:

“Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan yang selanjutnya disebut Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan adalah Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu sebagai peserta program jaminan kesehatan.”

Adapun penetapan kriteria dan pendataan fakir miskin dan orang tidak mampu Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan. Berdasarkan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan bahwa Penduduk yang sudah tidak menjadi Fakir Miskin dan sudah mampu wajib menjadi peserta Jaminan Kesehatan dengan membayar iuran sendiri.

Sehingga jelas bahwa program Penerima Bantuan Iuran ini ditargetkan hanya untuk masyarakat tidak mampu dan fakir miskin saja namun pada kenyataannya program Penerima Bantuan Iuran ini banyak disalahgunakan oleh sebagian masyarakat yang ingin menguntungkan dirinya sendiri dengan tujuan terbebas dari iuran Jaminan Kesehatan yang ditagihkan setiap bulannya oleh Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan spesifikasi penelitian yaitu suatu metode penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan daripada objek yang diteliti dengan menggunakan data atau menganalisa, dengan menulis data sesuai dengan data yang diperoleh dari masyarakat. Untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka diperlukan adanya

pendekatan dengan mempergunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah, sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif analitis. Menurut pendapat Komarudin bahwa Deskriptif analitis ialah menggambarkan masalah yang kemudian menganalisa permasalahan yang ada melalui data-data yang telah dikumpulkan kemudian diolah serta disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan”.²⁸

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini peneliti melakukan pendekatan yuridis normatif, maksudnya hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma, yang disertai dengan contoh kasus dan perbandingan sistem peradilan. Metode pendekatan merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum, maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah dari data yang diperoleh berdasarkan pengamatan kepustakaan, data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.²⁹

3. Tahap Penelitian

Sebelum peneliti melakukan penelitian, terlebih dahulu penetapan tujuan harus jelas, kemudian melakukan perumusan masalah dari

²⁸ Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penelitian Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97.

²⁹ Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

berbagai teori dan konsepsi yang ada, untuk mendapatkan data primer dan data skunder sebagaimana dimaksud di atas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu:³⁰

Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan ini diperlukan untuk menunjang dan melengkapi data sekunder yang diperoleh dengan cara melakukan tanya jawab dengan Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

4. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer yang di peroleh dari kepustakaan dan data skunder yang diperoleh dari wawancara kepada pihak terkait, adapun data-data tersebut adalah sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan (*study resarch*) yaitu melalui penelaahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal,

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.

hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan yang lain atau tidak, sehingga data yang akan diperoleh lebih akurat. Dengan menggunakan metode pendekatan yuridis-normatif, yaitu dititik beratkan pada penggunaan data kepustakaan atau data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang ditunjang oleh data primer. Metode pendekatan ini digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini mencakup peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja.
- c) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

e) Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer mengacu pada buku-buku, karya ilmiah dan lain-lain. Sehingga dapat membantu untuk menganalisa dan memahami bahan hukum primer dan objek penelitian yang sedang diteliti.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder antara lain artikel, berita dari internet, majalah, koran, kamus hukum dan bahan diluar bidang hukum yang dapat menunjang dan melengkapi data penelitian sehingga masalah tersebut dapat dipahami secara komprehensif.

b. Studi lapangan (*field research*) yaitu untuk memperoleh data primer sebagai penunjang data sekunder dengan cara melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait.

5. Alat Pengumpul Data

a. Data Kepustakaan

Peneliti sebagai insrtumen utama dalam pengumpulan data kepuustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, kemudian digunakan alat elektronik

(*computer*) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.

b. Data Lapangan

Melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*directive interview*) atau pedoman wawancara bebas (*non directive interview*) serta menggunakan alat perekam suara (*voice recorder*) yang sebelumnya memohon izin kepada narasumber untuk gelandangan dan pengemis pembicaraan terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

6. Analisis Data

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disini peneliti sebagai instrumen analisis, yang akan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif:

- a. Bahwa undang-undang yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan;
- b. Bahwa undang-undang yang derajatnya lebih tinggi dapat mengesampingkan undang-undang yang ada dibawahnya.

7. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian hukum ini dilakukan pada tempat-tempat yang memiliki korelasi dengan masalah yang diangkat pada penelitian hukum ini, yaitu:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jln. Lengkong Dalam Nomor 17, Bandung.
- b. Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja, Universitas Padjadjaran, Jln. Dipatiukur Nomor 35, Bandung.
- c. Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah (Bapusipda) Provinsi Jawa Barat, Jln. Kawalayaan Indah III No.4, Jatisari, Buahbatu, Kota Bandung.