

## **State Responsibility Dalam Perlindungan Kesejahteraan Lanjut Usia**

**Indrawati  
Endang Sayekti  
Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
Email : indrawati\_unair@yahoo.com**

### ***Abstract***

*The status, rights and obligations of the elderly as stated in the Constitution of 1945 which is stipulated in Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 huruf H ayat (3), Pasal 34 ayat (1) dan (2) which regulates the rights of citizen in realizing social welfare. The issue of this article, how the concept of state responsibility implemented in the protection of the welfare of the elderly and whether the form of legal protection for the elderly. The first conclusion, State Responsibility is often interpreted as a political responsibility. Political responsibility is the responsibility of the Minister or officials in conducting surveillance in any policy decision on the protection of the welfare of the elderly to the House of Representatives (DPR), the follow-up of political responsibility can be asked to resign or be dismissed officials or Badan Tata Usaha Negara. While the second conclusion, the form of legal protection for the welfare of the elderly in order to empower the elderly healthy, independent and productive that stipulated in regulations on the matter of legal protection of the welfare of the elderly by basing on the root of the problem that occurred from the bottom up to the top level.*

***Key Word: state responsibility, protection, welfare, elderly***

### **Abstrak**

Kedudukan, hak dan kewajiban lanjut usia tertuang dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 huruf H ayat (3), Pasal 34 ayat (1) dan (2) yang mengatur mengenai hak-hak Warga Negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Adapun isu hukum artikel ini adalah bagaimana konsep state responsibility dalam perlindungan kesejahteraan lanjut usia dan apakah bentuk perlindungan hukum terhadap lanjut usia. Artikel ini menggunakan metodologi yuridis normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Kesimpulan pertama, State Responsibility dalam perlindungan kesejahteraan lanjut usia sering diartikan sebagai tanggungjawab politik. Tanggungjawab politik merupakan tanggung jawab Menteri atau para pegawai dalam melakukan pengawasan dalam setiap pengambilan kebijakan terhadap perlindungan kesejahteraan lanjut usia kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tindak lanjut dari political responsibility dapat diminta mengundurkan diri atau diberhentikan menjadi Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara. Kesimpulan kedua, bentuk perlindungan hukum terhadap kesejahteraan lanjut usia dalam

rangka pemberdayaan lansia sehat, mandiri dan produktif dengan diaturnya dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan hukum terhadap kesejahteraan lanjut usia dengan mendasarkan pada akar permasalahan yang terjadi mulai dari tingkat bottom sampai ke atas.

**Kata Kunci:** *state responsibility*, perlindungan, kesejahteraan, lanjut usia

### Pendahuluan

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 (Komisi Nasional Lanjut Usia, 2010 : 2).

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

Nugroho, 2007 : 114)

- 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 %) 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%) (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, 2012 : 1).

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, Lansial Tidak Potensial, Lansia Terlantar (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia)

Beranjak dari uraian tersebut di atas dalam perjalanan sejarah ketanegaraan Indonesia, negara telah meletakkan dasar pondasi terhadap pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai realisasi dari asas negara hukum dan asas demokrasi. Keberadaan lanjut usia sebagai salah satu pendukung berdirinya negara tentunya juga mendapatkan jaminan hak konstitusional yang sama dengan warga negara yang lain. Halmana dikarenakan kepentingan yang paling mendasar

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

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. (Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). 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 (Jimly Asshiddiqie, 2005:2).

Pengaturan hak konstitusional (*constitutional rights*) yang dimiliki oleh lanjut usia sebagaimana diatur

dalam UUD NRI 1945 yakni sebagaimana diatur dalam 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. Legitimasi hak lanjut usia tersebut sudah sepatutnya negara dalam melindungi dan memberikan jaminan atas hak-hak dasar warga negara tanpa diskriminasi.

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 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 telantar 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 lanjut usia.

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 (Wahjudi Nugroho, 2007 : 2-3).

Berbagai kebijakan dan program yang dijalankan pemerintah diantaranya tertuang dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan lanjut Usia dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 Tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia. Di Jawa Timur telah ditindaklanjuti dengan disahkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 5 Tahun 2007 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia dan beberapa kabupaten/kota di Jawa Timur misalnya Kabupaten Madiun dan Kota Probolinggo telah mengatur kesejahteraan lanjut usia dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Atas hal

tersebut nyatalah perlindungan kesejahteraan lanjut usia telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

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 (Edi Suharto, 2009 : 41).

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 peng-himpunan 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 (Edi Suharto, 2009 : 41).

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 : (HAA. Subijanto, *et al*, 2011 : 11)

1. Kebutuhan fisik meliputi sandang, pangan, dan papan;
2. Kebutuhan psikis yaitu kebutuhan untuk dihargai, dihormati dan mendapatkan perhatian yang lebih dari sekelilingnya.
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 spiritual.

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 (HAA. Subijanto, *et al*, 2011 : 9-10)

Pengaturan regulasi tentang perlindungan terhadap kesejahteraan lansia merupakan perwujudan *state responsibility*. *State responsibility* merupakan bentuk pertanggung-

jawaban pemerintah pada parlemen secara politik, yang meliputi *collective and individual responsibility* (Tatiek Sri Djatmiati, 2004:102).

Berdasarkan hal tersebut di atas peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah 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 publik, serta ruang terbuka bagi masyarakat untuk berpartisipasi terhadap peningkatan kesejahteraan lansia tersebut sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan sebagai legitimasi dan jaminan kesejahteraan terhadap pemberdayaan lansia.

### **Permasalahan**

Adapun permasalahan dalam artikel ini adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana konsep *state responsibility* dalam perlindungan kesejahteraan lanjut usia; dan (2) Apakah bentuk

perlindungan hukum terhadap lanjut usia

### **Pembahasan**

#### **Konsep *state responsibility* dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perlindungan kesejahteraan lanjut usia**

Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga masyarakat terjadi dalam berbagai sektor. Campur tangan pemerintah ini tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan, keputusan, dan tindak pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*public services*) (Tatiek Sri Djatmiati dkk, 2013 : 60).

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 (*recht-*

*staat*). Syarat-syarat *recht-sstate* yang dikemukakan oleh Burknes et.al., yang dikutip Philipus M. Hadjon dalam tulisannya tentang Ide Negara Hukum dalam Sistem Keta-  
tanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. **Asas legalitas**, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetterlike grodslag*). 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 saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*). (Philipus M. Hadjon, 2000:4)

Sesuai dengan konsep negara hukum, maka setiap tindak pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas. Berdasarkan asas legalitas,

setiap tindak pemerintahan harus dilandaskan pada wewenang yang sah, prosedur yang tepat, dan substansi yang tepat (Philipus M. Hadjon, 2000:4). Demikian halnya dengan pengaturan perlindungan terhadap kesejahteraan lanjut usia yang dilakukan pemerintah sebagai salah satu tindak pemerintahan juga harus didasarkan pada wewenang yang sah.

Berdasarkan konsep hukum publik sebagaimana dijelaskan oleh **Philipus M Hadjon**, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) komponen, yaitu : (Philipus M Hadjon, 2011:7)

- a. pengaruh;
- b. dasar hukum; dan
- c. komformitas hukum.

Komponen pengaruh menunjukkan bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum menunjukkan bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, artinya kewenangan tidak diciptakan sendiri, melainkan diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Komponen komformitas hukum, mengandung makna adanya



standar wewenang, yaitu standar umum dan standar khusus. Komponen komformitas ini berkaitan dengan tanggungjawab bagi pemerintah yang memiliki wewenang, apabila kewenangan tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan standar yang ditetapkan (Tatiek Sri Djatmiati dkk, 2013 : 61).

Keterkaitan antara wewenang dan tanggungjawab merupakan satu kesatuan, hal ini merupakan realisasi asas “*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban). Terhadap pelaksanaan asas tersebut, Tatiek Sri Djatmiati mengatakan bahwa : (Tatiek Sri Djatmiati, 2004 : 85).

“Setiap penggunaan kewenangan apapun bentuknya apakah dalam rangka pengaturan, pengawasan maupun penentuan sanksi oleh badan pemerintah selalu disertai dengan adanya tanggungjawab. Hal ini suatu keharusan, oleh karena di dalam konsep Hukum Administrasi pemberian kewenangan dilengkapi dengan pengujian, dan bahwa kesalahan dalam penggunaan wewenang, selalu berakces ke pengadilan, sehingga menjamin perlindungan hukum” (Tatiek Sri Djatmiati, 2004 : 85).

Perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindak pemerintahan merupakan salah satu dari konsep

hukum administrasi, dimana dalam hukum administrasi terdapat 3 (tiga) komponen dasar yang meliputi : (Philipus M Hadjon, 2010: 19).

1. **Hukum untuk** penyelenggaraan pemerintahan (*het recht voor het besturen door de overheid: recht voor het bestuur: normering van het bestuursoptreden*)
2. **Hukum oleh** pemerintah (*het recht dat uit dit bestuur onstaat: recht van het bestuur : nadere regelgeving, beleidsregels, concrete bestuursbesluiten*)
3. **Hukum terhadap** pemerintah yaitu hukum yang menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan (*het recht tegen het bestuur*)

Sesuai dengan 3 (tiga) komponen tersebut, maka tanggungjawab pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya merupakan pelaksanaan hukum administrasi, khususnya komponen hukum terhadap pemerintah.

Tanggungjawab merupakan upaya perlindungan hukum yang bersifat represif, tanggungjawab ini diberlakukan apabila telah terjadi kerugian bagi masyarakat atas tindakan yang telah dilakukan oleh

pemerintah. Dalam kamus hukum, ada 2 (dua) istilah yang menunjuk pada tanggungjawab, yakni liability dan responsibility. Liability juga merupakan “*the quality or state of being legally obligated or accountable; legal responsibility to another or to society, enforceable by civil remedy or criminal punishment. the term liability is one of at least double signification. in one sense it is the synonym of duty, the correlative of right* (kualitas atau keadaan yang secara hukum diwajibkan atau bertanggung jawab, tanggung jawab hukum kepada orang lain atau masyarakat, dilaksanakan melalui upaya hukum perdata atau pidana. Istilah lain dari liability adalah memiliki makna ganda, di salah satu berarti kewajiban yang berhubungan dengan hak) (Tatiek Sri Djatmiati dkk, 2013 : 63).

Berdasarkan uraian di atas, *state liability* merupakan konsep tanggung gugat kepada negara atau pemerintah dalam arti mereka harus memberi kompensasi jika terjadi kerugian atau derita, secara langsung atau tidak langsung, materiil atau mental kepada warganya (Tatiek Sri Djatmiati, 2004 : 104). Sementara itu

Responsibility berarti “*the state of being answerable for an obligation, and includes judgment, skill, ability and capacity*”. Dari responsibility ini muncul istilah responsible government: “*This term generally designates that species of governmental system in which the responsibility for public measures or acts of state rests upon the ministry or executive council, who are under an obligation to resign when disapprobation of their course is expressed by a vote of want of confidence, in the legislative assembly, or by the defeat of an important measure advocated by them.*(Tatiek Sri Djatmiati dkk, 2013 : 64).

Berdasarkan penjelasan tersebut, responsibility merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah pada parlemen secara politik, yang meliputi collective and individual responsibility. *Collective responsibility* digunakan sebagai varitas politik yang membantu kontrol pemerintah atas peraturan perundang-undangan serta untuk mengisi ketidaktepahaman diantara departemen yang ada (Tatiek Sri Djatmiati, 2004 :102). *Individual responsibility* dilakukan oleh para menteri pada

parlemen atas keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan mereka dan efisiensi pemerintahan dari departemen masing-masing (Tatiek Sri Djatmiati, 2004 : 103).

*State Responsibility* (tanggung jawab pemerintah/negara) merupakan pertanggungjawaban pemerintah melalui wakil rakyat, sehingga dalam perlindungan kesejahteraan lanjut usia, tanggungjawab pemerintah sering diartikan sebagai tanggungjawab politik. Tanggungjawab politik merupakan tanggung jawab Menteri atau para pegawai dalam melakukan pengawasan dalam setiap pengambilan kebijakan terhadap perlindungan kesejahteraan lanjut usia kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bagi pemerintah Daerah tanggung jawab politik di daerah dilakukan oleh Kepala Daerah atau Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan/atau pegawainya kepada DPRD, tindak lanjut dari political responsibility dapat diminta mengundurkan diri atau diberhentikan menjadi Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara.

### **Perlindungan Hukum Terhadap Lanjut Usia**

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*”(Philipus M Hadjon, 2010: 1).

Dalam merumuskan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia), landasan pijakannya adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara. Konsep 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 konsep

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 (Philipus M Hadjon, 2010: 18-19).

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 kepada konsep *“rechtsstaat”* maupun pada konsep *“the rule of law”*. Namun demikian, hendaklah tetap disadari bahwa Republik yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 berdiri di atas dasar

ideologi dan dasar falsafah negara Pancasila. Oleh karena itu, konsep negara hukum harus dikembalikan kepada Pancasila sebagai landasannya, dan dengan sendirinya “perlindungan hukum bagi rakyat” harus digali pendasarannya pada Pancasila karena pengakuannya akan harkat dan martabat manusia secara instrinsik melekat pada Pancasila (Philipus M Hadjon, 2010: 19).

Asas negara hukum merupakan prinsip utama dalam setiap negara hukum, hal ini mempunyai arti bahwa setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan implementasi asas demokrasi ini erat kaitannya dengan asas keterbukaan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

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 pajak, 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 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 (BPHN, 2007 : 6).

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* (BPHN, 2007 : 6).

Pelayanan publik tersebut merupakan kebutuhan Negara dalam rangka penyelenggaran 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 (Komisi Nasional Lanjut Usia, 2010 : 4-5).

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 swa-

daya 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 (Komisi Nasional Lanjut Usia, 2010 : 6).

Dalam kegiatan Posyandu lansia dibagi menjadi 10 tahapan pelayanan, yaitu : (HAA. Subijanto, *et al*, 2011 : 19-20)

1. Pemeriksaan aktivitas 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.

Keberadaan Peraturan Daerah Kota Pasuruan, dan Probolinggo 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.
2. Pemerintah Daerah, masyarakat dan dunia usaha menyediakan fasilitas Penyediaan aksesibilitas yang berbentuk fisik sebagaimana dimaksud 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. 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 panti bagi Lansia yang hidup dan dipelihara ditengah-tengah keluarga atau masyarakat lainnya yang dalam keadaan jompo sedangkan bagi mereka yang tidak memiliki keluarga dan terlanjar diberikan santunan melalui sistem panti;
  - 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 Pasuruan dan Probolinggo telah didesign dan diatur legalitas formalnya dengan mendasarkan pada akar permasalahan yang terjadi mulai dari tingkat bottom sampai ke atas. Keterpaduan upaya Pemerintah Daerah dan Masyarakat, Swasta, dan LSM akan menciptakan harmonisasi dan sinkronisasi langkah dalam mewujudkan Lansia yang sehat, mandiri dan produktif.

## Kesimpulan

*State Responsibility* (tanggung jawab pemerintah/negara) dalam perlindungan kesejahteraan lanjut usia sering diartikan sebagai tanggung jawab politik. Tanggung jawab politik merupakan tanggung jawab Menteri atau para pegawai dalam melakukan pengawasan dalam setiap pengambilan kebijakan terhadap perlindungan kesejahteraan lanjut usia kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bagi pemerintah Daerah tanggung jawab politik di daerah dilakukan oleh Kepala Daerah atau Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan/atau pegawainya kepada DPRD, tindak lanjut dari *political responsibility* dapat diminta mengundurkan diri atau diberhentikan menjadi Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara.

Bentuk perlindungan hukum terhadap kesejahteraan lanjut usia dalam rangka pemberdayaan lansia sehat, mandiri dan produktif dengan diaturnya sejumlah regulasi ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan hukum terhadap kesejahteraan lanjut usia dalam upaya peningkatan kesejahteraan lansia di Pemerintah Kota Pasuruan dan Probolinggo dengan mendasar-

kan pada akar permasalahan yang terjadi mulai dari tingkat *bottom* sampai ke atas.

### Daftar Rujukan

- Adnan Buyung Nasution, et.al., 2006. *Instrument International Pokok Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, Kelompok Kerja Ake Arif, Jakarta
- Alfredo Sfeir Younis, et. al., 2011. *Pangan Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pembangunan, Indonesia Human Rigrhts Committee for Social Justice*, Jakarta
- Edi Suharto, 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*, Bandung: Alfabeta
- HAA. Subijanto, et al, 2011. *KIE : Pembinaan POSYANDU Lansia Guna Pelayanan Kesehatan Lansia*, Surakarta: Fakultas Kedokteran Universitas Sebelas Maret
- Jimly Asshiddiqie, 2005. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, The 1st National Converence Corporate Forum for Community Development*, Jakarta
- Komisi Nasional Lanjut Usia ,2010. *Pedoman Pelaksanaan POSYANDU Lansia*, Jakarta: Komisi Nasional Lanjut Usia
- Majda El Muhtaj, 2008. *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Rajawali Press
- Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Pene-litian Hukum*, Kencana Prenada Jakarta: Media Group
- Philipus M. Hadjon, 1992. *Tentang Wewenang*, Surabaya: Yuridika
- Philipus M. Hadjon, 2000. *Ide Negara Hukum*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- Philipus M. Hadjon, 2010. *Kebutuhan Akan Hukum Administrasi Umum dalam buku Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti
- Philipus M. Hadjon, 2011. *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi dalam buku Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Tatiek Sri Djatmiati, 2004. *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- Tatiek Sri Djatmiati, dkk, 2013. *Buku Ajar Hukum Perijinan*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- Wahjudi Nugroho, 2007. *Kebutuhan, Hak-hak dan Kewajiban Lanjut Usia dalam Paguyuban Panti Sosial Tresna Werdha Provinsi DKI Jakarta (PAPAN-SOSNADA), Profil Panti Sosial Tresna Werdha Provinsi DKI Jakarta dan Sekitarnya*, Jakarta: Paguyuban Panti Sosial Tresna Werdha Provinsi DKI Jakarta PAPAN-SOSNADA

Nomor 4456)

### Internet

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

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

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

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

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)

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

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

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

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

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

Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia

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

Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia