

PROSEDURALISME DALAM NEGARA KESEJAHTERAAN: PROBLEM EKSKLUSI ADMINISTRATIF TERHADAP WARGA MISKIN

La Patuju¹⁾, Arfa²⁾

^{1,2} Fakultas Hukum Universitas Halu Oleo, Kendari, Indonesia

Email: lapatuju@gmail.com, arfa@uho.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini menganalisis masalah eksklusi administratif dalam distribusi bantuan sosial dari perspektif negara kesejahteraan. Secara konstitusional, melindungi kaum miskin adalah amanat negara, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan diuraikan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Namun, dalam praktiknya, mekanisme distribusi bantuan sosial seringkali didominasi oleh prosedur administratif yang kaku berdasarkan verifikasi formal, yang berpotensi mengecualikan individu miskin yang sebenarnya berhak menerima bantuan. Penelitian ini merupakan studi hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Analisis ini mengkaji norma konstitusional, peraturan kesejahteraan sosial, dan teori negara kesejahteraan dan keadilan substantif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dominasi legalitas prosedural tanpa orientasi teleologis terhadap tujuan kesejahteraan dapat menimbulkan eksklusi (pengucilan) administratif yang bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan substantif. Oleh karena itu, rekonstruksi normatif kebijakan bantuan sosial diperlukan melalui interpretasi teleologis terhadap legalitas dan penguatan diskresi administratif yang akuntabel untuk memastikan administrasi publik berfungsi sebagai instrumen pelayanan sosial yang adil.

Kata Kunci: Negara Kesejahteraan; Bantuan Sosial; Prosedur Administratif; Eksklusi Sosial

ABSTRACT

This article analyzes the issue of administrative exclusion in the distribution of social assistance from a welfare state perspective. Constitutionally, protecting the poor is a state mandate, as affirmed in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and further elaborated in Law Number 11 of 2009 concerning Social Welfare. However, in practice, social assistance distribution mechanisms are often dominated by rigid administrative procedures based on formal verification, which have the potential to exclude poor individuals who are actually entitled to receive assistance. This research is a normative legal study that uses a statutory and conceptual approach. The analysis examines constitutional norms, social welfare regulations, and theories of the welfare state and substantive justice. The results indicate that the dominance of procedural legality without a teleological orientation toward welfare goals can lead to administrative exclusion that contradicts the principles of substantive justice. Therefore, a normative reconstruction of social assistance policy is necessary through a teleological interpretation of legality and the strengthening of accountable administrative discretion to ensure public administration functions as an instrument of equitable social services.

Keywords: Welfare State; Social Assistance; Administrative Procedures; Social Exclusion.

PENDAHULUAN

Konsep *welfare state* atau negara kesejahteraan merupakan salah satu sistem penyelenggaraan negara yang demokratis dan berfokus pada kesejahteraan rakyatnya (Hadiyono, 2020). Model penyelenggaraan negara seperti ini, selain sebagai penjaga ketertiban hukum, juga sebagai penjamin kesejahteraan sosial warga negara. Dalam konteks ini, T. H. Marshall menegaskan bahwa hak sosial merupakan sesuatu yang esensial dari *citizenship*, disamping hak sipil dan hak berpolitik (Marshall, 1950). Hak ini berupa jaminan atas standar hidup minimum, perlindungan dari risiko kemiskinan, serta akses terhadap pelayanan sosial yang layak.

Bangsa Indonesia memiliki komitmen yang tegas terhadap kesejahteraan sosial, sebagaimana dinyatakan dalam alinea ke-4 (empat) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Komitmen ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa kaum miskin dan anak terlantar diurus oleh negara. Tak hanya itu, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial juga berfungsi sebagai payung hukum untuk memenuhi kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar mereka dapat hidup layak dan berkembang. Dasar konstitusional ini menempatkan perlindungan terhadap kelompok rentan sebagai mandat langsung negara, bukan sekadar kebijakan biasa pemerintah.

Dalam praktik administrasi publik modern, distribusi bantuan sosial sering dilakukan melalui prosedur birokrasi yang ketat berdasarkan verifikasi administratif, termasuk pengumpulan dan validasi data berdasarkan sistem registrasi sosial nasional. Pendekatan ini secara teoritis sejalan dengan rasionalitas birokrasi yang dirumuskan oleh Max Weber, yang menekankan aturan formal, otoritas hierarkis, dan impersonalitas sebagai fondasi administrasi modern (Weber, 1978). Penerapan rasionalitas formal dimaksudkan sebagai upaya untuk memperkuat akuntabilitas dan meminimalkan potensi penyalahgunaan wewenang. Namun, dalam konteks kemiskinan yang dinamis dan multidimensional, formalisasi administratif yang berlebihan berpotensi mengabaikan fakta sosial di lapangan.

Ketegangan antara legalitas administratif dan keadilan substantif menjadi jelas ketika individu yang benar-benar miskin ditolak untuk mendapatkan bantuan sosial karena mereka gagal memenuhi persyaratan administratif tertentu. Situasi ini menunjukkan kesenjangan antara mandat konstitusional negara kesejahteraan dan praktik birokrasi sehari-hari. Menurut teori keadilan yang dikemukakan John Rawls, ketimpangan sosial dan ekonomi dapat dibenarkan hanya apabila menghasilkan manfaat paling besar bagi kelompok yang berada pada posisi paling tidak beruntung (*difference principle*) (Rawls, 1971). Jika mekanisme administratif justru mengecualikan kelompok yang paling rentan, legitimasi normatif kebijakan tersebut dipertanyakan.

Dari perspektif sistem hukum yang dirumuskan oleh Friedman, bahwa berfungsinya hukum dalam kehidupan masyarakat bergantung pada tiga komponen pokok, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum (Friedman, 1975). Secara substantif, hukum kesejahteraan di Indonesia berorientasi pada perlindungan sosial; namun, secara struktural, birokrasi administrasi sosial seringkali menekankan kepatuhan prosedural yang kaku. Ketidakseimbangan ini berpotensi menimbulkan apa yang dapat disebut sebagai eksklusi administratif, yaitu, tersingkirnya kaum miskin dari akses terhadap bantuan sosial karena hambatan formal yang tidak mencerminkan kondisi riil mereka.

Fenomena ini menimbulkan pertanyaan normatif mendasar: apakah prosedur administratif dalam distribusi bantuan sosial masih sejalan dengan prinsip-prinsip negara kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi?. Dapatkah legalitas formal dibenarkan ketika mengakibatkan ketidakadilan substantif terhadap kaum miskin? Dan bagaimana seharusnya rekonstruksi normatif kebijakan bantuan sosial dirumuskan agar administrasi tidak menjadi faktor yang menghambat terpenuhinya hak-hak sosial bagi warga negara ?

Artikel ini bertujuan mendeskripsikan secara konseptual dan normatif masalah eksklusi administratif dalam penyaluran bantuan sosial dari perspektif negara kesejahteraan Indonesia. Studi ini berfokus pada kritik terhadap dominasi proseduralisme dalam administrasi sosial dan merumuskan argumen normatif

mengenai pentingnya orientasi keadilan substantif dalam kebijakan bantuan sosial sebagai perwujudan amanat konstitusional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Fokus penelitian hukum normatif adalah analisis norma hukum positif, prinsip hukum, dan konstruksi konseptual yang membentuk kerangka argumentasi hukum.

Metode yang diterapkan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui pengkajian terhadap berbagai ketentuan konstitusional yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial dan administrasi pemerintahan, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Telaah terhadap peraturan tersebut dimaksudkan untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip negara kesejahteraan, mandat konstitusional dalam perlindungan terhadap masyarakat miskin, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan penyaluran bantuan sosial.

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk membangun kerangka argumentatif normatif dengan mengeksplorasi doktrin dan teori hukum yang relevan, termasuk konsep negara kesejahteraan, teori keadilan, dan teori sistem hukum dan birokrasi. Pendekatan ini memungkinkan para peneliti untuk mengkaji masalah eksklusi administratif bukan hanya sebagai masalah regulasi teknis, tetapi sebagai masalah legitimasi normatif dalam kerangka keadilan substantif dan mandat konstitusional negara.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer mencakup dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum, khususnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara itu, bahan hukum sekunder berupa berbagai dokumen yang memberikan penjelasan dan analisis

terhadap bahan hukum primer, seperti hasil penelitian, karya ilmiah para ahli hukum, serta literatur lain yang relevan dengan fokus penelitian. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber pendukung lainnya yang digunakan untuk memperjelas pemahaman terhadap konsep-konsep utama dalam penelitian ini.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan, yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif menggunakan metode penalaran deduktif. Analisis dimulai dengan norma konstitusional dan prinsip negara kesejahteraan sebagai premis utama, kemudian menghubungkannya dengan praktik prosedur administrasi dalam penyaluran bantuan sosial sebagai premis minor, untuk kemudian menarik kesimpulan normatif mengenai kesesuaian atau ketidaksesuaian praktik-praktik tersebut dengan prinsip-prinsip keadilan substantif. Melalui metode ini, penelitian ini bertujuan untuk merumuskan argumen normatif mengenai perlunya rekonstruksi kebijakan bantuan sosial yang lebih berorientasi pada keadilan substantif tanpa mengabaikan prinsip legalitas dan akuntabilitas administratif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Negara Kesejahteraan dan Mandat Konstitusional

Secara historis, gagasan negara kesejahteraan lahir sebagai perkembangan dari model negara hukum klasik atau *nachtwakerstaat*, yang awalnya membatasi peran negara pada pemeliharaan ketertiban dan keamanan (Ilmar, 2012). Dalam negara kesejahteraan, peran negara meluas hingga mencakup penyedia kesejahteraan sosial yang aktif memastikan terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara. Secara teoritis, T.H. Marshall menegaskan bahwa hak-hak sosial tidak terpisahkan dari konsep kewarganegaraan modern, melengkapi hak-hak sipil dan politik (Marshall, 1950). Hak-hak sosial meliputi jaminan standar hidup minimum dan akses ke layanan sosial sebagai prasyarat untuk pemenuhan kebutuhan warga negara.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, konsep negara kesejahteraan tidak hanya dimaknai sebagai pilihan kebijakan, tetapi amanat konstitusional.

Peningkatan kesejahteraan umum merupakan salah satu tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut ditegaskan dalam Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar menjadi tanggung jawab negara untuk dipelihara. Norma ini bersifat imperatif dan menunjukkan adanya tanggung jawab langsung negara dalam memberikan perlindungan kepada kelompok masyarakat yang rentan. Norma ini bersifat wajib dan mencerminkan tanggung jawab langsung negara terhadap kelompok rentan. Dengan demikian, sesungguhnya perlindungan sosial bukanlah kebijakan amal, melainkan kewajiban konstitusional.

Penjabaran atas amanat tersebut termuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang memaknai kesejahteraan sosial sebagai keadaan terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial setiap warga negara sebagai prasyarat bagi terwujudnya kehidupan yang layak serta kesempatan untuk berkembang. Secara normatif, undang-undang ini menegaskan kewajiban negara untuk memberikan layanan dan perlindungan sosial secara sistematis, terencana, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, setiap praktik pemberian bantuan sosial harus ditafsirkan dalam kerangka tujuan konstitusional ini.

Dari perspektif teori keadilan, gagasan negara kesejahteraan juga menemukan legitimasi filosofis dalam pemikiran John Rawls. Dalam *A Theory of Justice*, John Rawls menjelaskan melalui prinsip perbedaan bahwa ketidaksetaraan sosial-ekonomi hanya dapat diterima apabila keberadaannya menghasilkan keuntungan terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung (Rawls, 1971). Dalam penyelenggaraan bantuan sosial, prinsip ini menuntut agar desain kebijakan dan mekanisme distribusi benar-benar memprioritaskan kaum miskin sebagai subjek utama perlindungan negara.

Sehingga, secara konstitusional dan filosofis, negara kesejahteraan Indonesia menempatkan perlindungan fakir miskin sebagai orientasi substantifnya. Setiap penyimpangan dari orientasi ini berpotensi menciptakan ketegangan normatif antara mandat konstitusional dan praktik administratif.

Proseduralisme Administratif dan Eksklusi Sosial

Administrasi publik modern dibentuk berdasarkan rasionalitas formal yang menitikberatkan pada kepastian hukum, ketentuan tertulis, serta prosedur yang terstandarisasi. Model ini berakar pada konsepsi birokrasi rasional-legal Max Weber (1978). Dalam kerangka Weberian, birokrasi yang efektif dicirikan oleh impersonalitas, hierarki otoritas, dan kepatuhan pada aturan formal. Rasionalitas ini bertujuan untuk mencegah kesewenang-wenangan dan memastikan akuntabilitas.

Di Indonesia, penguatan terhadap prinsip legalitas administrasi tercermin dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa setiap tindakan pejabat pemerintah wajib didasarkan pada hukum, peraturan yang berlaku, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Prinsip ini mencakup prinsip-prinsip manfaat, ketepatan, tidak menyalahgunakan wewenang, dan pelayanan yang baik. Dari sisi normatif, undang-undang ini menetapkan kewenangan bagi kepada pejabat administrasi untuk mengatasi kekakuan peraturan dalam keadaan tertentu.

Namun, masalah muncul ketika proseduralisme dipraktikkan secara kaku dan berdasarkan teks, tanpa mempertimbangkan tujuan sosial yang dimaksud. Dalam penyaluran bantuan sosial, persyaratan administratif seperti kepatuhan data penduduk, pendaftaran formal, atau validasi sistem seringkali menjadi penentu utama kelayakan. Ketika data administratif tidak mencerminkan kondisi kemiskinan yang sebenarnya, individu yang benar-benar membutuhkan bantuan akan tersisih dari sistem.

Menurut perspektif sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, hukum tersusun atas tiga unsur utama, yaitu struktur, substansi, dan kultur hukum (Friedman, 1975). Secara substansi, hukum kesejahteraan Indonesia berorientasi pada perlindungan fakir miskin; namun, secara struktural, birokrasi administratif cenderung menekankan kepatuhan prosedural. Ketidakseimbangan ini menimbulkan apa yang dapat disebut sebagai eksklusi administratif, suatu situasi di mana legalitas formal menjadi instrumen yang secara tidak langsung mereproduksi ketidakadilan sosial.

Dalam teori keadilan Rawls, eksklusi administratif bertentangan dengan prinsip perbedaan karena mencegah kelompok yang paling rentan untuk mendapatkan manfaat dari kebijakan sosial. Dengan demikian, masalah eksklusi administratif bukan sekadar masalah teknis pendataan, melainkan pertanyaan tentang legitimasi normatif dalam negara kesejahteraan.

Rekonstruksi Normatif Kebijakan Bantuan Sosial

Menghadapi ketegangan antara legalitas administratif dan keadilan substantif, rekonstruksi normatif kebijakan bantuan sosial sangat diperlukan. Rekonstruksi ini tidak dimaksudkan untuk menghilangkan prinsip legalitas, melainkan untuk menempatkannya dalam kerangka tujuan kesejahteraan konstitusional.

Pertama, legalitas harus diinterpretasikan secara teleologis, yaitu sebagai instrumen untuk mencapai tujuan konstitusional, bukan sebagai tujuan itu sendiri. Legalitas prosedural yang mengabaikan substansi kesejahteraan berpotensi kehilangan legitimasi moralnya.

Kedua, penguatan diskresi administratif perlu diposisikan sebagai mekanisme korektif terhadap kekakuan prosedural. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membuka peluang bagi pejabat pemerintahan untuk menggunakan diskresi sebagai sarana mewujudkan kemanfaatan dan keadilan. Implementasi diskresi yang bertanggung jawab memungkinkan pejabat administrasi untuk mempertimbangkan kondisi faktual kaum miskin tanpa terjebak dalam formalitas yang tidak relevan.

Ketiga, dibutuhkan model administrasi sosial berbasis keadilan substantif yang mengintegrasikan verifikasi sosial lapangan dengan sistem data administratif. Pendekatan ini memosisikan data sebagai alat, bukan satu-satunya penentu kebenaran sosial. Dalam kerangka negara kesejahteraan, orientasi utama kebijakan sosial harus tetap pada perlindungan kelompok yang paling rentan.

Dengan demikian, rekonstruksi normatif kebijakan bantuan sosial harus mengembalikan administrasi pada fungsi fundamentalnya sebagai instrumen pelayanan publik yang adil. Proseduralisme yang berlebihan harus dikoreksi untuk

mencegahnya menjadi mekanisme pengucilan (ekslusi) sosial yang bertentangan dengan mandat konstitusional negara kesejahteraan.

KESIMPULAN

Konstitusi Indonesia menempatkan perlindungan bagi fakir miskin sebagai amanat mendasar yang berakar pada prinsip-prinsip negara kesejahteraan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Pasal 34 ayat (1), menegaskan bahwa pemeliharaan fakir miskin merupakan kewajiban negara, yang selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam perspektif normatif, bantuan sosial tidak dapat dipandang semata sebagai bentuk kedermawanan negara, melainkan sebagai perwujudan hak-hak sosial warga negara dalam kerangka penyelenggaraan negara kesejahteraan.

Namun, dalam praktik administrasi publik, distribusi bantuan sosial seringkali didominasi oleh prosedur administrasi yang kaku berdasarkan verifikasi formal. Rasionalitas birokrasi, yang menekankan kepastian dan akuntabilitas, memang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan modern. Namun, ketika prosedur administrasi diimplementasikan secara tekstual tanpa mempertimbangkan kondisi kemiskinan yang sebenarnya, muncul fenomena eksklusi administratif, yaitu, pengucilan kaum miskin dari akses terhadap bantuan sosial karena hambatan formal yang tidak mencerminkan realitas sosial mereka.

Dengan demikian, kebijakan bantuan sosial perlu direkonstruksi secara normatif agar keadilan substantif menjadi orientasi utamanya, tanpa mengabaikan prinsip legalitas dan akuntabilitas. Legalitas harus diinterpretasikan secara teleologis sebagai instrumen untuk mencapai tujuan konstitusional kesejahteraan, bukan sebagai tujuan itu sendiri. Penguatan diskresi administratif yang bertanggung jawab dan integrasi verifikasi sosial lapangan dengan sistem data administratif merupakan langkah penting untuk mencegah lahirnya pengucilan sosial dalam praktik birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedman, Lawrence M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hadiyono, V. (2020). Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya. *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*. ISSN: 2722-970X. Vol. 1, No. 1, Agustus 2020.
- Huda, Miftachul. (2009). *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ilmar, Aminuddin. 2012. *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*. Jakarta, Kencana.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.