

**ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
TENTANG INDEKS KESEJAHTERAAN SOSIAL**



**BIRO HUKUM KEMENTERIAN SOSIAL
TAHUN 2026**

ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TENTANG INDEKS KESEJAHTERAAN SOSIAL

A. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial merupakan bagian penting dalam upaya meningkatkan kualitas hidup dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Dalam pelaksanaannya, diperlukan instrumen yang mampu memberikan gambaran secara terukur mengenai kondisi dan perkembangan kesejahteraan sosial sebagai dasar dalam perumusan kebijakan, perencanaan program, serta pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Indeks Kesejahteraan Sosial diperlukan sebagai salah satu instrumen untuk mengukur kondisi kesejahteraan sosial secara lebih komprehensif berdasarkan indikator yang dapat menggambarkan capaian penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Dalam rangka memberikan kepastian dan keseragaman dalam pelaksanaan pengukuran tersebut, diperlukan pengaturan yang memiliki dasar hukum yang jelas dan selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap ketentuan yang berkaitan dengan Indeks Kesejahteraan Sosial untuk mengidentifikasi kesesuaian, potensi tumpang tindih, kekosongan, maupun kebutuhan penguatan norma. Hasil analisis dan evaluasi tersebut selanjutnya menjadi dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Menteri Sosial tentang Indeks Kesejahteraan Sosial, sehingga pengaturannya diharapkan dapat memberikan kepastian hukum serta mendukung penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang terukur, efektif, dan tepat sasaran.

B. ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM

1. Metode Analisis dan Evaluasi

Metode yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan adalah didasarkan pada 6 (enam) dimensi penilaian berdasarkan pedoman evaluasi peraturan perundang-undangan Nomor PHN-HN.01.03-07. Dimensi tersebut yaitu:

- a. Dimensi Pancasila;
- b. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan;
- c. Dimensi Disharmoni Pengaturan;
- d. Dimensi Kejelasan Rumusan;

- e. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Bersangkutan:
- f. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan perundang-undangan.

Masing-masing dimensi di atas memiliki variabel maupun indikator dalam penilaiannya. Penjelasan mengenai keenam dimensi penilaian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Penilaian Berdasarkan Kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila

Analisis pada Dimensi Pancasila merupakan analisis yang bertujuan melakukan penilaian sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan menginternalisasikan nilai-nilai yang terkandung pada sila-sila dalam Pancasila. Bahwa Pancasila pada hakikatnya merupakan dasar, atau basis filosofi bagi Negara dan tertib hukum Indonesia. 17 Internalisasi nilai-nilai dari sila-sila dalam Pancasila dalam masing-masing norma yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan bagi pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai Pancasila ini terjabarkan dalam asas-asas umum materi muatan peraturan perundang-undangan, yang dalam pedoman ini dipakai sebagai variabel penilaian pada dimensi Pancasila.

- b. Penilaian Berdasarkan Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Penilaian terhadap dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan dimaksud sudah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu hierarki tata susunan, dalam pengertian bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi lebih lanjut yang berupa norma dasar (*grundnorm*). Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferior*). Dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan juga disusun berjenjang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

c. Penilaian Berdasarkan Disharmoni Pengaturan

Penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif, terutama untuk mengetahui adanya disharmoni pengaturan mengenai:

- 1) kewenangan;
- 2) hak;
- 3) kewajiban;
- 4) perlindungan;
- 5) penegakan hukum;
- 6) definisi atau konsep.

d. Penilaian Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus disusun sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dengan memperhatikan kesesuaian dengan sistematika dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, serta dengan menggunakan bahasa, istilah kata yang konsisten, tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir, tepat, tegas, efisien, mudah dipahami, dan tidak subyektif agar tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

e. Penilaian Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Bersangkutan

Selain asas umum materi muatan, sebagaimana dimaksud dalam analisis Dimensi Pancasila, peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi asas-asas hukum yang khusus, sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Oleh karenanya, analisis pada Dimensi ini dilakukan untuk menilai apakah ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah mencerminkan makna yang terkandung dari asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini asas-asas tertentu, sesuai dengan bidang

hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan materi muatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

f. **Penilaian Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan**

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai kejelasan tujuan yang hendak dicapai serta berdayaguna dan berhasilguna. Hal ini sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 (huruf a dan huruf e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Penilaian ini perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan yang diharapkan. Penilaian ini perlu didukung dengan data empiris yang terkait dengan implementasi peraturan perundang-undangan. Penilaian pada dimensi efektivitas, dilengkapi juga dengan penggunaan metode analisis terhadap biaya dan manfaat dari pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Yang pertama kali perlu dilakukan adalah mengumpulkan data permasalahan efektivitas untuk menentukan isu yang akan dinilai rasio biaya dan manfaatnya. Data empiris yang dibutuhkan adalah data hukum (kebijakan dan peraturan perundang-undangan), dan data yang berkaitan dengan keekonomian. Analisis terhadap biaya dan manfaat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam membuat rekomendasi bagi suatu peraturan perundang-undangan.

2. PELAKSANAAN ANALISIS DAN EVALUASI TERHADAP PERATURAN MENGENAI PROGRAM PEMBERDAYAAN SOSIAL EKONOMI

Evaluasi dan analisis terhadap peraturan mengenai Indeks Kesejahteraan Sosial dilaksanakan melalui rapat Tim Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan. Evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan

mengenai Indeks Kesejahteraan Sosial dilaksanakan untuk pengukuran tingkat kesejahteraan sosial yang dilakukan secara objektif, terukur, dan dapat Dipertanggungjawabkan, serta untuk mengetahui taraf kesejahteraan sosial diperlukan adanya indeks kesejahteraan sosial.

3. HASIL ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN MENGENAI INDEKS KESEJAHTERAAN SOSIAL

Berdasarkan telaah terhadap Naskah Urgensi Penyusunan Rancangan Peraturan Menteri Sosial tentang Indeks Kesejahteraan Sosial, pembentukan pengaturan mengenai IKESOS pada dasarnya memiliki landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang cukup kuat. Dari dimensi Pancasila, IKESOS memiliki keterkaitan erat dengan tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum serta prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Naskah urgensi menempatkan kesejahteraan sosial tidak semata-mata sebagai persoalan ekonomi, tetapi sebagai kondisi yang mencakup pemenuhan kebutuhan dasar, kemampuan menjalankan peran sosial, dan keberdayaan ekonomi. Pendekatan tersebut sejalan dengan nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan, serta keadilan sosial karena pengukuran kesejahteraan diarahkan untuk melihat kondisi masyarakat secara menyeluruh, termasuk kelompok rentan. Dengan demikian, secara filosofis, pembentukan IKESOS dapat menjadi instrumen untuk memastikan kebijakan kesejahteraan sosial lebih inklusif, terarah, dan berorientasi pada peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Dari aspek Ketepatan Jenis Peraturan perundang-undangan, kebutuhan pengaturan IKESOS dapat ditempatkan dalam Peraturan Menteri Sosial sepanjang materi yang diatur merupakan pelaksanaan kewenangan dan tugas Kementerian Sosial serta tidak membentuk norma yang melampaui kewenangan Menteri Sosial. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya menempatkan Peraturan Menteri sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang diakui sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam konteks tersebut, rancangan Permensos mengenai IKESOS tepat apabila difokuskan pada aspek teknis dan administratif penyelenggaraan IKESOS, seperti tujuan, ruang lingkup, dimensi dan indikator, sumber data, tata cara pengukuran, pemanfaatan hasil pengukuran, pemantauan dan evaluasi, serta koordinasi pelaksana. Naskah urgensi sendiri telah

membatasi ruang lingkup pada tujuan, komponen, sumber data, tahapan pengukuran, pemanfaatan, dan pendanaan IKESOS. Oleh karena itu, materi muatan rancangan perlu dijaga agar tidak mengambil alih pengaturan yang seharusnya menjadi kewenangan peraturan yang lebih tinggi atau kewenangan kementerian/lembaga lain.

Secara dimensi Disharmoni Pengaturan, naskah urgensi telah mengidentifikasi adanya kebutuhan untuk mengintegrasikan berbagai pendekatan pengukuran kesejahteraan yang selama ini digunakan. Naskah menyebutkan bahwa terdapat beberapa indeks yang pernah digunakan, sementara IKRAR, SEWI, dan INKESRA memiliki pendekatan dan cakupan yang berbeda serta belum sepenuhnya menggambarkan fungsi Kementerian Sosial dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa potensi disharmoni tidak hanya berupa pertentangan norma, tetapi juga berupa ketidakselarasan konsep, indikator, sumber data, dan pemanfaatan hasil pengukuran. Oleh karena itu, Rancangan Permensos perlu dirumuskan sebagai instrumen yang melengkapi, bukan menggantikan secara tidak tepat, indikator pembangunan nasional maupun indikator sektoral yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini penting mengingat IKESOS direncanakan menggunakan data sekunder dari berbagai sumber, termasuk DTSEN, BPS, Podes, Pusdatin, SPM Sosial, serta sumber data sektoral lainnya. Harmonisasi juga perlu dilakukan terhadap kebijakan perencanaan pembangunan nasional dan pembagian urusan pemerintahan agar penggunaan IKESOS tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Sosial, kementerian/lembaga, dan pemerintah daerah.

Selanjutnya, dari dimensi Kejelasan Rumusan, substansi naskah urgensi telah memberikan arah yang cukup jelas mengenai tujuan dan manfaat IKESOS, yaitu sebagai alat pemantauan kondisi sosial, dasar perumusan kebijakan berbasis data, instrumen evaluasi pembangunan, dan sarana untuk mendorong keterlibatan pemangku kepentingan. Namun demikian, masih diperlukan penguatan terhadap batasan konseptual antara Indeks Kesejahteraan Sosial sebagai instrumen pengukuran, hasil pengukuran sebagai informasi statistik, dan pemanfaatan hasil indeks sebagai dasar kebijakan. Kejelasan juga diperlukan terhadap definisi kesejahteraan sosial, IKESOS, dimensi, indikator, variabel, sumber data, metode penghitungan, periode pengukuran, satuan

analisis, serta klasifikasi nilai IKESOS. Naskah telah menetapkan rentang nilai 0–100 dengan lima kategori, yaitu tidak sejahtera, berkembang, maju, inklusif, dan sejahtera, sehingga dalam rancangan peraturan perlu dipastikan bahwa kategori tersebut memiliki dasar metodologis yang jelas dan tidak menimbulkan tafsir berbeda dalam implementasinya.

Dari dimensi kesesuaian asas bidang hukum yang bersangkutan, pengaturan IKESOS perlu memperhatikan asas-asas dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, khususnya asas kesetiakawanan, keadilan, kemanfaatan, keterpaduan, kemitraan, keterbukaan, akuntabilitas, dan keberlanjutan sebagaimana karakter penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Hal tersebut penting karena IKESOS tidak seharusnya hanya menghasilkan angka atau peringkat kesejahteraan, tetapi harus mampu menggambarkan kondisi masyarakat dan menjadi dasar perbaikan kebijakan. Naskah urgensi telah mengarahkan pemanfaatan IKESOS untuk pertanggungjawaban tingkat kesejahteraan sosial, perencanaan pemerintah dan pemerintah daerah, evaluasi pembangunan, penajaman program, pencocokan program dengan kelompok rentan, analisis kesenjangan, serta penyusunan rekomendasi kebijakan. Oleh karena itu, prinsip keadilan dan kemanfaatan harus tercermin dalam pemilihan indikator sehingga pengukuran tidak bias terhadap kelompok atau wilayah tertentu, sedangkan prinsip akuntabilitas dan keterbukaan perlu diterapkan melalui kejelasan metodologi, sumber data, proses penghitungan, dan pemanfaatan hasil IKESOS.

Dari dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan, pembentukan Permensos tentang IKESOS mempunyai urgensi yang kuat karena naskah menemukan adanya kebutuhan terhadap indikator komposit yang dapat menggambarkan kesejahteraan sosial secara lebih utuh dan inklusif. Naskah urgensi menilai bahwa indikator yang tersedia masih didominasi perspektif ekonomi dan bersifat parsial, sehingga belum sepenuhnya menggambarkan perubahan kesejahteraan sosial secara substantif. IKESOS kemudian dirancang dengan pendekatan holistik yang mencakup kebutuhan dasar, peranan sosial, dan keberdayaan ekonomi serta diharapkan mendukung evaluasi kebijakan dan prioritas pembangunan nasional. Efektivitas pengaturan tersebut sangat bergantung pada ketersediaan data yang berkualitas, konsistensi metodologi, pembagian tugas yang jelas antarunit dan antarinstitusi, mekanisme

pemutakhiran indikator, serta adanya tindak lanjut atas hasil pengukuran. Dengan demikian, pengaturan tidak cukup hanya menetapkan IKESOS sebagai indeks, tetapi perlu memastikan adanya siklus yang jelas antara pengumpulan data, pengukuran, publikasi atau penyampaian hasil, evaluasi, dan pemanfaatan hasil IKESOS dalam perumusan maupun perbaikan kebijakan kesejahteraan sosial.

Secara keseluruhan, hasil analisis menunjukkan bahwa Rancangan Peraturan Menteri Sosial tentang Indeks Kesejahteraan Sosial memiliki urgensi dan relevansi untuk dibentuk, karena terdapat kebutuhan hukum untuk memberikan dasar dan kepastian dalam penyelenggaraan pengukuran kesejahteraan sosial yang lebih komprehensif, terintegrasi, dan sesuai dengan mandat Kementerian Sosial. Namun, sebelum ditetapkan, substansi rancangan perlu diperkuat melalui harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait, penegasan kewenangan Kementerian Sosial, perumusan definisi dan indikator yang lebih operasional, pengaturan sumber dan kualitas data, serta mekanisme pemanfaatan dan evaluasi hasil IKESOS. Penguatan tersebut diperlukan agar Permensos yang dibentuk tidak hanya memenuhi aspek formal pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga mempunyai daya guna dan daya laku yang efektif serta mampu menjadikan IKESOS sebagai instrumen pengukuran yang mendukung penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara inklusif, terarah, akuntabel, dan berkelanjutan.

C. SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi hukum, Rancangan Peraturan Menteri Sosial tentang Indeks Kesejahteraan Sosial (IKESOS) memiliki urgensi dan kebutuhan untuk dibentuk sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pengukuran kesejahteraan sosial yang lebih komprehensif, objektif, dan holistik. IKESOS dengan dimensi kebutuhan dasar, peranan sosial, dan keberdayaan ekonomi diharapkan dapat melengkapi keterbatasan instrumen pengukuran yang telah ada serta mendukung perumusan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan kesejahteraan sosial. Namun, substansi rancangan masih perlu diperkuat, khususnya dalam aspek harmonisasi dengan peraturan dan indikator yang telah ada, kejelasan definisi dan indikator, sumber serta kualitas data, metode pengukuran, serta mekanisme pemanfaatan dan evaluasi hasil IKESOS agar pengaturannya efektif dan sesuai dengan kewenangan Kementerian Sosial.

D. REKOMENDASI

Berdasarkan hasil evaluasi maka perlu diterbitkan Peraturan Menteri Sosial mengenai Indeks Kesejahteraan Sosial untuk mengukur tingkat kesejahteraan sosial yang dilakukan secara objektif, terukur, serta mengetahui taraf kesejahteraan sosial.