

344.02  
SON



LAPORAN HASIL PENELITIAN

**JAMINAN HUKUM DI BIDANG SOSIAL BAGI FAKIR MISKIN  
( The Legal Guarantie in The Social Aspect to The Poor )**

Oleh :

**S O N H A J I, SH. MS. Dan  
Tim Peneliti**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
1996**

---

**Dibiayai Dengan Dana Bagian Proyek Operasi dan Perawatan  
Fasilitas Universitas Diponegoro Nomor 120/PT09.OP/B/1995  
Tanggal 1 September 1995**

## KATA PENGANTAR

Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT., maka peneliti dapat menyelesaikan penelitian beserta laporannya ini yang berjudul : "JAMINAN HUKUM DI BIDANG SOSIAL BAGI FAKIR MISKIN".

Penulisan laporan ini bisa selesai juga atas bantuan dari berbagai pihak, baik berupa dana, bimbingan dan saran. Untuk itulah pada kesempatan ini kami sampaikan terima kasih yang dalam kepada yang terhormat :

- Bapak Rektor Universitas Diponegoro;
- Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro;
- Bapak Ketua Lembaga Penelitian Universitas Diponegoro;
- Bapak Kepala Kanwil Departemen Sosial Jawa Tengah;
- Bapak Kepala Kanwil Departemen Tenaga Kerja Jawa Tengah;
- Bapak Kepala Balai Pusat Statisti (BPS) Jawa Tengah; dan
- Kepada pihak-pihak yang membantu yang tidak bisa kami sebut satu persatu.

Kami berharap semoga laporan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan juga bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum (Hukum dan Kemiskinan).

Semarang, Februari 1996

Tim Peneliti

Ketua : Sonhaji, SH.MS.

Anggota :

1. Djoko Trijanto, SH.
2. Henny Juliani, SH.

## DAFTAR ISI

|   |     |
|---|-----|
| HALAMAN JUDUL .....   | i   |
| LEMBAR PENGESAHAN .....   | ii  |
| RINGKASAN DAN SUMMARY .....   | iii |
| KATA PENGANTAR .....  | iv  |
| DAFTAR ISI .....  | v   |
| BAB I : PENDAHULUAN .....   | 1   |
| A. Latar Belakang Masalah .....   | 1   |
| B. Perumusan Masalah .....  | 7   |
| BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....   | 8   |
| BAB III : TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN .....   | 15  |
| A. Tujuan Penelitian .....  | 15  |
| B. Manfaat Penelitian .....   | 15  |
| 1. Manfaat Praktis .....  | 15  |
| 2. Manfaat Teoritis .....   | 15  |
| BAB IV : METODE PENELITIAN .....  | 16  |
| BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....   | 17  |
| A. Peraturan Perundang-Undangan Yang Men-<br>berikan Jaminan Di Bidang Sosial Bagi<br>Fakir Miskin, Khususnya di Bidang Pe-<br>menuhan Kebutuhan Pokok Hidup Yang<br>layak Bagi Kemanusiaan ..... | 17  |
| B. Jaminan Sosial Sebagai Perwujudan<br>Daripada Perlindungan Sosial Bagi<br>Fakir Miskin .....   | 44  |
| BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN .....   | 51  |
| A. Kesimpulan .....   | 51  |
| B. Saran-saran .....  | 53  |
| DAFTAR PUSTAKA .....  | 55  |
| LAMPIRAN-LAMPIRAN   |     |

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia didirikan dengan tujuan "untuk memajukan kesejahteraan umum". Rumusan ini mengandung suatu penugasan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan seluruh rakyat, yang berarti pula bahwa negara berkewajiban untuk memberantas kemiskinan.

Di Indonesia pada saat ini masih terdapat sekitar 25 juta lebih rakyat yang masih hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan demikian usaha mengentaskan golongan rakyat miskin tersebut menjadi suatu hal yang penting.

Salah satu upaya pemerintah dalam rangka mengangkat golongan rakyat miskin tersebut, khususnya golongan masyarakat yang disebut fakir miskin adalah dengan memberikan jaminan hukum di bidang sosial (kesejahteraan sosial) kepada fakir miskin, khususnya di bidang pemenuhan kebutuhan pokok hidup yang layak bagi kemanusiaan, yang meliputi : penghasilan (pendapatan), gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan.

Hal ini ditekankan karena masalah yang menonjol bagi golongan fakir miskin adalah berkisar pada keterbatasan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (dasar) manusia. Dengan melalui jaminan hukum di bidang sosial diharapkan dapat mengatasi permasalahan yang dialami golongan fakir miskin tersebut.

Jaminan hukum di bidang sosial bagi fakir miskin, di samping ditujukan untuk menjamin hak-hak asasi rakyat, dalam arti mengangkat harkat dan martabat manusia menuju taraf kehidupan dan penghidupan yang lebih baik (layak) bagi kemanusiaan, juga bermanfaat dalam rangka menopang laju pembangunan serta untuk mencegah perbuatan pengemis dan pergelandangan, dan sekaligus sebagai indikator kesejahteraan seluruh rakyat dalam alam pembangunan di Indonesia

yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Oleh sebab itu wajar apabila golongan fakir miskin diberikan jaminan hukum di bidang sosial, hal ini sesuai dengan amanat Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 maupun dalam program pemerintah tentang 8 jalur pemerintahan.

Menurut data hingga saat ini masih ada sekitar 25 juta lebih rakyat miskin di Indonesia. Di antara rakyat yang miskin itu sekitar 11,1 juta jiwa merupakan penduduk desa tertinggal dan sisanya adalah penduduk desa (yang tidak tertinggal) dan yang tinggal di perkotaan. Di lihat dari jumlah tersebut, jika dibandingkan dengan seluruh penduduk Indonesia yang mencapai 185 juta jiwa, maka jumlah penduduk miskin sekitar 25 juta jiwa lebih tersebut bukanlah suatu jumlah yang kecil.

Oleh sebab itulah maka pembangunan demi mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia mempunyai arti yang sangat penting.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara diamanatkan bahwa pembangunan yang dilaksanakan mencakup berbagai aspek kehidupan yaitu dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan pertahanan keamanan.

Salah satu bentuk konkrit perwujudan masyarakat adil dan makmur material dan spiritual adalah upaya terwujudnya pembangunan di bidang sosial (kesejahteraan sosial) yaitu dalam rangka mewujudkan dan meningkatkan taraf kehidupan dan penghidupan rakyat ke tingkat yang lebih baik bagi kemanusiaan, khususnya bagi golongan rakyat yang disebut fakir miskin.

Menurut ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.42 tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin, dinyatakan bahwa " fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang

layak bagi kemanusiaan".

Yang dimaksud kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan adalah terpenuhinya kebutuhan pokok hidup yang menyangkut pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan.

Adapun yang termasuk dalam kategori golongan fakir miskin adalah :

- a. buruh tani berpenghasilan rendah.
- b. buruh nelayan berpenghasilan rendah.
- c. petani yang berpenghasilan rendah.
- d. nelayan yang berpenghasilan rendah.
- e. buruh kasar.
- f. pedagang kecil.
- g. tukang becak, dan lain-lain.

Sehubungan dengan hal itu, maka wajarlah apabila pemerintah berupaya untuk menanggulangi masalah golongan rakyat yang hidup atau berada di bawah garis kemiskinan tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan", dan Pasal 34 UUD 1945 bahwa "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara".

Masalah kemiskinan sebenarnya tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga melanda di sebagian negara-negara di dunia ini, terutama negara-negara yang sedang berkembang. Dengan demikian perhatian terhadap golongan rakyat miskin, yaitu golongan fakir miskin merupakan masalah yang sangat penting untuk segera dicari jalan keluarnya, paling tidak memberikan jaminan hukum kepada mereka agar tidak tenggelam dalam garis kemiskinan yang berkepanjangan.

Di samping itu manfaat adanya jaminan hukum bagi fakir miskin sangat besar sekali. Sebagaimana diketahui bahwa manusia merupakan sumber daya terpenting dalam pembangunan. Dengan demikian setiap kemampuan masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembangunan merupakan unsur yang potensial menuju keberhasilan pembangunan, atau dapat dikatakan bahwa

berhasil tidaknya pembangunan sangat bergantung pada kemampuan masyarakatnya dalam melaksanakan pembangunan.

Dengan semakin padatnya penduduk dan karena sebagian penduduk belum menikmati penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, oleh karena itu untuk menjamin kehidupan rakyat agar hidup dalam kondisi-kondisi yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia, adalah wajar apabila diberikan jaminan hukum bagi golongan fakir miskin tersebut, yaitu berupa jaminan hukum di bidang sosial agar supaya mereka tidak terbelenggu dalam kemiskinan dan kemelaratan.

Adapun yang dimaksud dengan jaminan hukum adalah kepastian yang dijamin oleh hukum. Dikaitkan dengan fakir miskin, maka pengertian jaminan hukum di sini dimaksudkan sebagai terdapatnya sejumlah produk peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan kepada fakir miskin agar terhindar dari ancaman kemiskinan dan kemelaratan, sehingga dapat memperoleh kehidupan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Sedangkan jaminan hukum di bidang sosial dimaksudkan sebagai terdapatnya sejumlah produk peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan di bidang sosial (kesejahteraan sosial) kepada fakir miskin, khususnya di bidang pemenuhan kebutuhan pokok hidup yang layak bagi kemanusiaan yang meliputi : penghasilan (pendapatan), gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan. Hal yang demikian ini merupakan suatu keharusan atau konsekuensi sebagai negara yang berkeadilan sosial, di mana keadilan sosial bukan saja dinyatakan sebagai salah satu sila dasar negara di samping ke-empat sila lainnya dari Pancasila, melainkan juga sebagai tujuan yang harus dicapai oleh negara.

Sebagaimana yang dinyatakan dalam alinea ke-4 UUD 1945, mengenai tujuan Pemerintahan Indonesia bahwa :

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Abdoel Gani, dalam tulisannya berjudul "Peradilan Administrasi" (Surabaya, 25 April 1985), tentang Negara Hukum Pancasila mengatakan :

"Dari sudut pemikiran keadilan, maka Negara Hukum Pancasila merupakan negara hukum yang mengutamakan keadilan sosial, dari sudut kenegaraannya, Negara Hukum Pancasila mengutamakan dan menerima konsep negara integralistik, dari sudut upaya kesejahteraannya, mengarah pada terciptanya masyarakat adil berkemakmuran dan makmur yang berkeadilan, dan akhirnya dari sudut pemikiran kejiwaan dan moral Negara Hukum Pancasila adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia (Indonesia)".

Dari kutipan di atas nyatalah bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang berkeadilan sosial bertanggung jawab untuk menyelenggarakan kesejahteraan seluruh rakyat, yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia menuju ke arah terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Seperti telah dinyatakan di atas bahwa masih ada sekitar lebih dari 25 juta jiwa rakyat yang masih hidup di bawah garis kemiskinan yang memprihatinkan, baik yang bermukim di desa maupun di kota. Mereka tidak mampu mengangkat dirinya karena ketidakberdayaan dan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup yang layak bagi kemanusiaan.

Keadaan demikian perlu mendapat jaminan dari negara yaitu berupa jaminan hukum di bidang sosial dalam rangka untuk memenuhi standar minimum kehidupan yang layak. Seperti yang dinyatakan oleh Harold L. Wilensky dan Lebeaux bahwa standar minimum yang harus dilindungi oleh negara menyangkut: penghasilan (pendapatan), gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan bagi setiap warga negara, jaminan ini diberikan sebagai suatu hak politik bukan sebagai amal.

Berdasarkan kenyataan di atas, dikaitkan dengan jaminan hukum di bidang sosial bagi fakir miskin, timbul pertanyaan, seberapa jauhkah hukum (peraturan perundang-undangan) yang ada sekarang telah memberikan jaminan di bidang



sosial kepada fakir miskin dalam rangka memenuhi standar minimum kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan yang menyangkut penghasilan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan ?

Atas dasar itu, maka dalam era pengentasan kemiskinan yang dicanangkan pemerintah saat ini dirasakan perlu adanya hukum yang mampu menjangkau nasib golongan fakir miskin tersebut, berupa jaminan hukum di bidang sosial yang benar-benar mampu melindungi mereka dari kemiskinan dan kemelaratan sehingga dapat memperoleh kehidupan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Di samping itu salah satu tujuan diadakannya jaminan hukum di bidang sosial kepada fakir miskin adalah untuk mencegah terjadinya perbuatan pengemis dan pergelandangan sebagaimana yang diancamkan dalam Pasal 504 dan Pasal 505 KUHP.

Penulis berpendapat bahwa jaminan hukum di bidang sosial diberikan kepada golongan fakir miskin pada masa pembangunan dewasa ini sangat besar manfaatnya dalam menopang laju pembangunan. Hal ini sesuai yang dikehendaki dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945, maupun dalam program pemerintah tentang 8 jalur pemerataan yang meliputi :

1. Pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang dan perumahan;
2. Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan;
3. Pemerataan pembagian pendapatan;
4. Pemerataan kesempatan kerja;
5. Pemerataan kesempatan berusaha;
6. Pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan wanita;
7. Pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air;
8. Pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.

## B. Perumusan Masalah

Berpangkal tolak dari kenyataan di atas, serta betapa pentingnya arti hukum di dalam melaksanakan pembangunan, di samping itu belum semua orang memperoleh kehidupan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, maka dapatlah dirumuskan permasalahannya sebagai berikut :

Apakah hukum (peraturan perundang-undangan) telah memberikan jaminan di bidang sosial kepada fakir miskin, khususnya di bidang kebutuhan pokok hidup yang layak bagi kemanusiaan, dalam era pengentasan kemiskinan dewasa ini di Indonesia ?"