

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak Asasi Manusia selanjutnya disingkat HAM merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹ Hak Asasi Manusia mencakup berbagai aspek penting bagi kehidupan individu dan masyarakat. Secara umum, hak asasi manusia dapat dibagi ke dalam hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan hak budaya, dimana masing-masing hak ini berlaku bagi setiap individu tanpa terkecuali.²

Hak sosial merupakan hak yang berfokus pada pemenuhan kebutuhan sosial dalam masyarakat yang bertujuan untuk menciptakan kondisi kehidupan yang adil, bermartabat, dan layak. Hak sosial menjamin akses terhadap layanan dan lingkungan yang memungkinkan individu untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat secara penuh seperti hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, dan sebagainya.

Sementara hak ekonomi merupakan hak yang berfokus pada akses individu terhadap sumber daya ekonomi yang diperlukan untuk mencapai kesejahteraan, serta partisipasi yang setara dalam kegiatan ekonomi yang

¹ Nurul Qomar, 2016, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Demokrasi Human Rights in Democratiche Rechtstaat*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 17.

² Sundhaya, 2019, *Human Right: A Contemporary Introduction*, Kencana, Jakarta, hlm. 10.

bertujuan untuk menciptakan kondisi di mana setiap orang memiliki akses yang adil terhadap kekayaan dan kesempatan ekonomi.³

Fakir miskin sering kali berada dalam posisi rentan terhadap masalah sosial dan ekonomi akibat keterbatasan akses mereka terhadap hak-hak dasar yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup. Ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan lingkungan yang layak dapat memperburuk kondisi mereka, sehingga menghambat partisipasi penuh dalam kehidupan sosial dan ekonomi.

Faktor sosial seperti ketidaksetaraan, diskriminasi, dan marginalisasi juga turut memperburuk kondisi fakir miskin. Keterbatasan akses terhadap sumber daya ekonomi seperti lapangan pekerjaan yang layak dan pendapatan yang cukup menjadikan mereka terperangkap dalam siklus kemiskinan yang sulit untuk diputuskan.⁴

Ketidakmampuan untuk memenuhi hak sosial dan ekonomi ini dapat menciptakan dampak berkelanjutan terhadap kesejahteraan fakir miskin serta meningkatkan kerentanannya terhadap ketidakstabilan sosial dan ekonomi. Oleh karena itu, pemenuhan hak sosial dan ekonomi bagi fakir miskin menjadi kunci untuk menciptakan masyarakat yang adil, setara, dan berkelanjutan.⁵

Dalam hal ini negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap individu, khususnya yang berada dalam kondisi kemiskinan, memiliki akses yang setara terhadap layanan dasar dan kesempatan untuk berpartisipasi secara penuh dalam kegiatan ekonomi, guna mendorong

³ Soedjati Djiwandono, 2017, *Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 25.

⁴ Sri Redjeki Soeprapto, 2013, *Hak-Hak Sosial dan Ekonomi dalam Perspektif Pembangunan Sosial di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta, hlm. 89.

⁵ Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2021, *Laporan Tahunan: Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Fakir Miskin*, Kementerian Sosial RI, hlm.34.

terciptanya kesejahteraan sosial yang lebih merata⁶, karena sejatinya telah diamanatkan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 Ayat (1) yang menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara.

Jaminan terhadap kesejahteraan sosial telah diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1) yang mengamanatkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Ketentuan inilah yang kemudian menjadi dasar adanya tanggung jawab negara terhadap penyelenggaraan kesejahteraan sosial dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Ketentuan Pasal 1 angka (1) memberikan pengertian terkait kesejahteraan sosial, yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Kemiskinan menjadi salah satu prioritas masalah sosial dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan sosial, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial masalah seperti kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana, korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi yang penyelenggaraannya dapat dilakukan melalui rehabilitasi sosial, jaminan sosial,

⁶ M. Dawam Rahardjo, 2008, *Filsafat Hukum dalam Pembangunan Sosial*, PT. Bumi Aksara, hlm. 58.

pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial yang ditujukan kepada perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat.

Upaya penanggulangan terhadap masalah kemiskinan dilakukan dalam berbagai bentuk sebagaimana telah diamanatkan dalam ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial seperti penyuluhan dan bimbingan sosial, pelayanan sosial, penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha, penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar, penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar, penyediaan akses pelayanan perumahan dan pemukiman, serta penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistika (BPS), jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2024 adalah sebanyak 25,22 juta orang, menurun 0,68 juta orang terhadap Maret 2023 dengan garis kemiskinan sebesar Rp 582.932,-/kapita/bulan dengan komposisi garis kemiskinan makanan sebesar Rp 433.906,- (74,44 persen) dan garis kemiskinan bukan makanan Rp 149.026,- (25,56 persen),⁷ hal ini menunjukkan bahwa meskipun jumlah penduduk miskin mengalami penurunan, tantangan besar dalam mengentaskan kemiskinan tetap ada, kemiskinan masih menjadi persoalan yang mendalam dan memerlukan perhatian serius meskipun upaya penanggulangannya sudah diatur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Permasalahan mendasar yakni adanya tumpang tindih pengaturan pada hierarki yang sama atau setara antara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun

⁷ Profil kemiskinan di Indonesia Maret 2024, <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2024/07/01/2370/persentase-penduduk-miskin-maret-2024-turun-menjadi-9-03-persen-.html>, dikunjungi pada tanggal 20 Juli 2024 jam 21.00.

2009 tentang Kesejahteraan Sosial, terkait upaya penanggulangan kemiskinan dalam beberapa hal seperti bentuk kegiatan penanganan fakir miskin, serta pengaturan mengenai kewenangan penanganan fakir miskin.⁸

Permasalahan kemiskinan turut muncul pada berbagai aspek, dimana pemenuhan terhadap hak-hak asasi fakir miskin masih menjadi isu dan persoalan di dalam masyarakat terutama terkait ketepatan sasaran bagi penduduk miskin dalam penerimaan bantuan sosial. Permasalahan keakuratan data fakir miskin masih ditemukan yang berakibat pemberian bantuan tersebut tidak tepat sasaran, pemalsuan data oleh penduduk masih kerap ditemukan, serta lemahnya penerapan sanksi pada pelanggaran yang terjadi.

Kota Padang memiliki jumlah penduduk sebanyak 965.052 jiwa dan menjadi kota dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Provinsi Sumatera Barat. Menurut data dari Badan Pusat Statistika jumlah penduduk miskin di Kota Padang pada September 2024 mencapai 41,40 ribu jiwa.⁹ Dengan ini tentunya Kota Padang menghadapi tantangan signifikan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Meskipun telah dilakukan berbagai program oleh Pemerintah, namun tingkat kemiskinan di Kota Padang masih cukup tinggi.

Guna menjamin terlaksananya penanggulangan kemiskinan yang lebih efektif diperlukan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan tersebut agar tidak terjadinya tumpang tindih pengaturan yang berakibat pada tidak efektifnya pengentasan permasalahan kemiskinan sehingga hak-hak fakir miskin

⁸ Yunan Hilmi, "Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Perlindungan dan Jaminan Sosial", https://bphn.go.id/data/documents/2022_perjamsosrev, dikunjungi pada tanggal 21 Juli 2024 jam 16.00.

⁹ Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Barat (Ribu Jiwa) 2024, <https://sumbar.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTI1IzI=/jumlah-penduduk-miskin-menurut-kabupaten-kota-di-sumatera-barat-.html>, dikunjungi pada tanggal 1 Desember 2024 2024 jam 21.00.

dapat terpenuhi secara maksimal dan pengentasan masalah kemiskinan dapat berjalan secara lebih optimal.¹⁰ Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk membahas terkait **“INKONSISTENSI PENGATURAN FAKIR MISKIN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2009 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan tersebut, maka dapat diidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Inkonsistensi Pengaturan Fakir Miskin Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial?
2. Bagaimana Pelaksanaan Terhadap Hak Kesejahteraan Sosial Fakir Miskin Dalam perspektif Hak Asasi Manusia di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah penulis uraikan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui inkonsistensi pengaturan fakir miskin dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

¹⁰ Vivi Yulaswati , Et. Al., *“Laporan Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2023”*, <https://sdgs.bappenas.go.id/product/sdgs-2023>, dikunjungi pada tanggal 20 Agustus 2024 jam 16.50.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan terhadap hak kesejahteraan sosial fakir miskin dalam perspektif hak asasi manusia di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan penulisan ini maka manfaat yang diharapkan dapat diperoleh baik secara teoritis maupun praktis adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

- a. Penelitian ini bermanfaat menambah pengetahuan dan kemampuan penulis dalam pembuatan penelitian hukum. Penulis berharap penelitian ini dapat menjadi salah satu referensi pengetahuan yang bermanfaat bagi pengembangan pengetahuan dan wawasan penulis terkhusus mengenai inkonsistensi pengaturan fakir miskin antara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Selain itu untuk memberikan pengetahuan terkait pelaksanaan terhadap hak kesejahteraan sosial fakir miskin dalam perspektif hak asasi manusia di Kota Padang.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi mahasiswa pada kepustakaan di bidang Hukum Tata Negara yang dapat dijadikan acuan untuk penelitian lain.

2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat membantu pengimplementasian kebijakan yang lebih baik terkait penanggulangan fakir miskin di Indonesia.

- a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai pengetahuan hukum dan bisa menjadi referensi bagi pemerintah, Kementerian Sosial, dan Dinas Sosial untuk membuat regulasi terkait kemiskinan di Indonesia.
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dan bisa menjadi referensi bagi penelitian lain dalam penelitian di masa datang.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yakni dengan pendekatan yang dilakukan terhadap norma- norma hukum yang berlaku dan kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta yang dijumpai di lapangan.¹¹

2. Jenis Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa jenis pendekatan penelitian hukum. Adapun jenis Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*the state approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

a. Pendekatan peraturan-undangan (*the state approach*)

Pendekatan peraturan-undangan digunakan karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus penelitian serta menelaah peraturan perundang-undangan yang dibahas dalam penelitian ini.¹² Maka dalam penelitian penulis akan mengkaji Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,

¹¹ Zainuddin Ali, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 25-26.

¹² Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 45.

dan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan metode dalam penelitian hukum yang berfokus pada analisis masalah dengan meninjau konsep-konsep hukum yang menjadi dasar atau latar belakang dalam penelitian. Pendekatan ini mencakup kajian terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam norma suatu peraturan terkait konsep-konsep tersebut.

Adapun yang menjadi tujuannya adalah untuk memahami apakah norma-norma dalam perundang-undangan tersebut sudah selaras dengan prinsip-prinsip hukum yang mendasarinya atau tidak.¹³

Jenis pendekatan ini memanfaatkan pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum untuk memberikan landasan argumentasi dalam menyelesaikan masalah hukum. Dengan mengacu pada doktrin-doktrin tersebut, pendekatan ini membantu menjelaskan konsep hukum, asas hukum, dan pengertian-pengertian yang relevan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Hal ini penting untuk membangun kerangka analisis yang jelas dan berbasis pada teori hukum yang kokoh. Pendekatan konseptual digunakan dalam penelitian ini untuk meneliti dan menganalisis apa yang dimaksud dengan konsep fakir miskin, kesejahteraan sosial.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹³ *Ibid.*, hlm. 52.

a) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber utama berupa hasil wawancara atau observasi.¹⁴ Dalam penelitian ini dilakukan wawancara dengan Ibu Efi Susanti., S.Sos selaku pekerja sosial bidang identifikasi dan penguatan kapasitas bidang penanganan fakir miskin di Dinas Sosial Kota Padang.

Turut dilakukan wawancara terhadap 5 (lima) orang masyarakat yang ada di Kelurahan Air Pacah, Kecamatan Koto Tangah, Kota Padang, serta 5 (lima) orang masyarakat di Kelurahan Korong Gadang, Kecamatan Kuranji, Kota Padang.

b) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi.¹⁵ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴ Sugiyono, 2017, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, hlm. 105.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 110.

- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2001 tentang Penanganan Fakir Miskin.



- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah.
- 8) PERPRES Nomor 96 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- 9) Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan.
- 10) Peraturan Menteri Sosial Nomor 21 Tahun 2019 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Perubahan Data Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan.
- 11) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Program Indonesia Pintar.
- 12) Peraturan Menteri Sosial Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Program Sembako.

13) Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 171/HUK/2022 tentang Program Rumah Sejahtera Terpadu.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa Jurnal hukum maupun makalah-makalah yang mempunyai relevansi dengan obyek penelitian, buku-buku literatur yang berkaitan langsung maupun tidak langsung terhadap materi penelitian, artikel-artikel yang diperoleh dari media massa dan internet.¹⁶

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia dan kamus Bahasa Inggris, ensiklopedia, artikel pada majalah, surat kabar atau internet.¹⁷

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode wawancara dilakukan melalui komunikasi antara pewawancara dengan sumber data/responden. Penulis menggunakan teknik wawancara semi struktural berupa pertanyaan-pertanyaan yang telah dibuatkan dalam sebuah daftar pertanyaan, namun dalam hal ini memungkinkan adanya pertanyaan baru muncul saat wawancara dengan narasumber nantinya.

¹⁶ *Ibid*, hlm., 111.

¹⁷ *Ibid*., hlm. 112.

Wawancara dilakukan kepada Ibu Efi Susanti., S.Sos selaku pekerja sosial bidang identifikasi dan penguatan kapasitas bidang penanganan fakir miskin di Dinas Sosial Kota Padang dan 5 (lima) orang masyarakat di Kelurahan Korong Gadang, Kecamatan Kuranji, Kota Padang, serta 5 (lima) orang masyarakat di Kelurahan Air Pacah, Kecamatan Koto Tangah, Kota Padang.

b. Studi Dokumen

Teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan menggunakan cara studi dokumen yakni dengan mempelajari bahan-bahan penelitian kepustakaan yang berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier seperti peraturan perundang-undangan, buku, dan dokumen-lain yang terkait.

5. Pengolahan Data

Data yang diperoleh dalam penelitian akan diolah melalui hasil penelitian agar terstruktur dan memungkinkan penarikan kesimpulan yang akurat. Kemudian dilakukan penyesuaian dengan pembahasan yang akan diteliti dengan menggunakan telaah buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, serta dengan menganalisis hasil wawancara pada penelitian.

6. Analisa Data

Setelah data dikumpulkan dan diolah, langkah berikutnya adalah menganalisisnya. Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu dengan menjabarkan hasil penelitian secara rinci dalam bentuk kalimat-kalimat. Pendekatan ini bertujuan memberikan

gambaran yang jelas mengenai jawaban atas permasalahan yang dikaji serta menarik kesimpulan berdasarkan temuan penelitian.¹⁸

Proses penarikan kesimpulan dilakukan melalui pola pikir deduktif, dimana kesimpulan diambil dari hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang lebih spesifik. Metode ini digunakan untuk menjawab permasalahan berdasarkan hasil penelitian yang telah dianalisis.¹⁹



¹⁸ Lexy J. Moleong, 2010, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*", PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 6.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 7.