

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Itulah konsep negara yang dianut oleh bangsa Indonesia sebagaimana pernyataan Jimly Ashiddiqie (dalam Soendoro, 2009:35) bahwa, “Undang-Undang Dasar 1945 bukan hanya konstitusi politik, tetapi juga konstitusi ekonomi dan sosial budaya, dan karena itulah konsep negara yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara kesejahteraan.”

Kesejahteraan sosial merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya, dan negara bertanggung jawab atas penyelenggaraannya, (UU No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial). Permasalahan kesejahteraan sosial ini menunjukkan bahwa ada warga negara yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak, karena belum memperoleh pelayanan sosial dari negara, akibatnya masih ada warga negara yang mengalami hambatan pelaksanaan fungsi sosial, sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat. Menurut PP No. 31 Tahun 1992 tentang Usaha Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Pengertian Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, dan tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap, serta hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengertian Pengemis adalah orang-orang yang

mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

Namun jika berbagai masalah ekonomi, pendidikan, kesehatan, pendidikan, rasa aman dan kesejahteraan umum belum terselesaikan dengan baik, maka konsep tersebut patut dipertanyakan. Makin “menjamurnya” gelandangan dan pengemis, selanjutnya disebut ‘Gepeng’ di perkotaan merupakan salah satu dari banyak permasalahan yang butuh perhatian yang serius. Fenomena Gepeng seolah sudah menjadi bagian dari kehidupan di kota-kota besar di Indonesia. Fenomena yang tadinya dianggap sudah biasa, kemudian menjadi hal yang sangat mengganggu kenyamanan umum, karena jumlah mereka semakin besar. Sungguh sangat ironis ketika mengitari jalan di sela-sela aktivitas sehari-hari, sering terlihat dalam pengamatan begitu banyaknya Gepeng, dari mulai kalangan lanjut usia, dewasa, remaja, bahkan anak-anak hingga bayi pun, turut serta dibawa oleh orang tuanya di tengah teriknya matahari untuk meminta-minta. Ataupun yang lebih ironis, banyak orang-orang yang masih berbadan sehat, tetapi memilih hidup bergelandangan di jalanan.

Eksistensi Gepeng dalam lingkungan masyarakat merupakan suatu patologi sosial yang harus diberantas. Jika tidak, maka jumlahnya semakin banyak dari waktu ke waktu. Keberadaan gepeng dan pemulung ini memiliki beberapa dampak negatif, seperti munculnya ketidakteraturan sosial, yang ditandai dengan ketidaktertiban, ketidaknyamanan, serta mengganggu keindahan kota. Dampak negatif dari keberadaan mereka seperti masalah ketertiban dan keamanan inilah yang menjadi masalah fundamental, karena hal ini akan mengganggu atau

menghambat pembangunan yang berlangsung, oleh sebab itu penanggulangan keberadaan gepeng dan pemulung sangatlah diperlukan.

Dalam menyelesaikan permasalahan sosial ini, peran pemerintah sangatlah dibutuhkan, yakni melalui kebijakan. Kebijakan menurut Anderson dalam Agustino (2008:7) adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Kebijakan-kebijakan dari pemerintah pusat maupun daerah dalam membatasi gepeng dan pemulung untuk berada di tempat-tempat umum merupakan salah satu bentuk program yang telah banyak dikeluarkan. Tetapi pada umumnya program ini tidak dapat memberikan hasil yang maksimal.

Studi historis fenomena Gepeng di berbagai kota, hampir disepakati bahwa fenomena Gepeng muncul bersamaan gerakan developmentalisme, modernisasi, dan industrialisasi (Ahmad, Vol. 7, No. 2, 2010:2). Alhasil, banyak penduduk dari desa yang ingin mengadu nasib di perkotaan. Namun, banyak pula dari mereka yang tidak memiliki kompetensi, modal, ataupun keterampilan yang memadai untuk dapat bekerja selayaknya, hingga akhirnya menjadi gelandangan ataupun pengemis di perkotaan. Selain itu, penyebab bertambahnya jumlah Gepeng ini merupakan salah satu dampak dari kemiskinan, baik kemiskinan yang disebabkan oleh permasalahan struktural maupun permasalahan kultural (dalam *Opini Harian Analisa*, 21/01/2015).

Permasalahan Gepeng mempunyai kelekatan dengan permasalahan-permasalahan lain, seperti, pendidikan, ekonomi, sosial, politik serta hukum. Permasalahan ini bahkan kian kompleks, manakala Gepeng sudah dianggap sebagai “profesi”, bahkan sudah

mengarah pada tindak kriminal, seperti menggores kaca mobil pengendara yang tidak memberi uang pada mereka.

Secara hukum, larangan untuk mengemis atau bergelandangan sudah tercantum jelas dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sebagai tindak lanjut, berbagai daerah di Indonesia juga telah memiliki regulasi tersendiri dalam menangani permasalahan Gepeng yang makin “menjadi”. Tak terkecuali Kota Medan sebagai salah satu kota besar di Indonesia, juga telah memiliki peraturan daerah mengenai larangan Gepeng yang ditegaskan dalam Peraturan Daerah (selanjutnya di sebut : Perda) Kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan.

Meskipun Perda ini juga menuai banyak pro kontra, sebab Pasal 34 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas menjamin bahwa, “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.” Namun terlepas dari pro dan kontra yang ada, peraturan daerah merupakan sebuah kebijakan yang sejatinya harus ditaati dan dilaksanakan. Sebab ihwalnya, tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan adalah untuk mencapai ketertiban. Secara legitimasi yang berpengaruh terhadap ketahanan sosial sebagai tujuan negara (Utsman, 2008:37). Namun dalam penerapannya, hukum di masyarakat sesungguhnya tidak sesederhana ketika hukum itu selesai dibuat, kemudian langsung dapat diterapkan. Tertib hukum akan terganggu akibat adanya kejahatan dan pelanggaran hukum. Perkembangan hukum itu sendiri makin lama akan ketinggalan, karena kemampuannya dalam merumuskan hukum maupun pelaksanaannya akibat kondisi kehidupan masyarakat yang majemuk dan semakin

kompleks. Pada gilirannya, terjadi pertentangan kepentingan hidup dalam masyarakat dan akhirnya muncul perlawanan terhadap hukum itu, dapat menimbulkan masalah sosial (Hatta, 2010:12).

Penegakan hukum selalu melibatkan manusia serta tingkah lakunya. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturanperaturan) hukum. Janji dan kehendak tersebut, misalnya untuk memberikan hak kepada seseorang, mengenakan pidana terhadap seseorang yang memenuhi persyaratan tertentu dan sebagainya (Rahardjo, 2011:7). Terkadang peraturan yang telah dibuat malah kerap hanya dianggap angin lalu oleh sebagian masyarakat. Buktinya, Gepeng semakin menjamur di berbagai tempat di Kota Medan, meski peraturan akan larangan untuk melakukan perbuatan bergelandangan dan mengemis telah diatur dengan sanksi yang jelas pula di dalamnya. Seperti halnya Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Tuna Susila. Dengan adanya sebuah peraturan, negara diharapkan memiliki kehidupan bernegara menjadi lebih baik. Namun dilihat dari kenyataannya, Perda ini tidak menyentuh akar persoalan yang sebenarnya dari masalah Gepeng khususnya di Kota Medan. Gelandangan dan pengemis masih saja menjadi permasalahan yang ber-kepanjangan.

Permasalahan Gepeng saat ini masih tetap menjadi menjadi beban pembangunan nasional dewasa ini untuk itu peran pemerintah dan masyarakat untuk menanggulangi permasalahan ini tentunya harus dilakukan secara bersama –sama, sehingga mampu mengurangi kesenjangan sosial yang ada, Gepeng

merupakan kantong kemiskinan yang hidup diperkotaan. Hal ini disebabkan karena faktor ekonomi dan kebutuhan hidup yang semakin mendesak.

Penertiban Gepeng membutuhkan waktu untuk penanganannya, karena kadang diwaktu tertentu populasi Pengemis meningkat seperti yang terjadi dihari libur, hari raya keagamaan, maupun dipusat – pusat rekreasi dan perbelanjaan, tentunya secara grafik digambarkan jumlah populasi Pengemis naik turun. Penyebab kesenjangan yang besar adalah faktor ekonomi yang tidak merata sehingga jurang sosial antara si kaya dan si miskin tinggi terutama dikota – kota besar.

Gampangnya mencari uang di kota besar seperti Jakarta, Medan dan kota besar lainnya telah menjadi daya tarik tersendiri buat pendatang dari luar daerah tanpa membawa bekal *skill* dan pendidikan yang memadai untuk mengadu nasib. Ketiadaan *skill* yang dimiliki serta tuntutan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan sifat kemalasan membuat orang memilih untuk menjadi Pengemis.

Populasi Gelandangan, Pengemis dan Pemulung secara nasional terlihat naik turun, menurut Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Sosial :

Tabel 1 : Jumlah Gelandangan dan Pengemis menurut Tahun

No.	Tahun	Jumlah
1	2010	201.140 orang
2	2011	60.226 orang
3	2012	88.756 orang
4	2013	201.100 orang
5	2014	196.861 orang

Sumber : Antara – Rabu, 14 februari 2017.

Tabel 2 : Jumlah Penertiban Gelandangan Dan Pengemis menurut Tahun :

No.	Tahun	Jumlah
1	2012	133 orang
2	2013	124 orang
3	2014	105 orang
4	2015	138 orang
5	2016	184orang

Sumber : Dinas Sosial Kota Medan 2017

Penyebab banyaknya Gepeng di kota besar, bukan melulu korban dari tidak adanya lapangan pekerjaan, tetapi juga dari faktor tidak adanya keinginan untuk berusaha dan ketidak memilikinya keterampilan, dan pada kenyataannya banyak kita lihat Gelandangan yang justru masih mampu untuk berusaha. Berusaha dalam arti apa saja yang penting bisa makan.

Beberapa kota kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah tentang penanganan Gepeng. Seperti Jakarta, Medan, Batam, Kepulauan Riau, Palembang, dan Denpasar. Seolah ada instruksi, isi aturan itu seragam. Bahwa menggelandang dan mengemis adalah perbuatan melawan hukum. Memberi uang kepada mereka juga dilarang. Gepeng serta pendermanya terancam denda dan hukuman kurungan.

Masalah sosial yang umumnya berakar dari persoalan ekonomi itu, kini menjadi problem hukum. Kebijakan penanganan kelompok masyarakat Gepeng itupun segera menuai pro-kontra. Melarang orang mengemis dan menghukum warga yang coba bersedekah dianggap bukan solusi. Tetapi ada yang setuju karena percaya mampu mengurangi Pengemis, manakala orang takut mengasihani kelompok yang kerap disebut pemalas itu.

Peningkatan jumlah Gepeng dari tahun ketahunpun dapat dilihat pada lima tahun terakhir menjadi *trend* yang sangat pelik yang harus dihadapi oleh kota Medan. Harusnya kebijakan yang telah ditetapkan mempunyai kelanjutan dalam implementasi nyata pengurangan jumlah gelandangan dan pengemis tersebut.

Walaupun telah ada upaya pemerintah kota Medan untuk membuat kebijakan-kebijakan penanganan Gepeng, namun ternyata masih belum bisa menjangkau Gepeng secara keseluruhan. Dan bahkan masih banyak Gepeng yang sudah dilakukan pembinaan, namun masih turun ke jalanan lagi.

Tetapi sejumlah pihak melihat, Perda tersebut belum dapat menyelesaikan masalah Gepeng di Kota Medan. Sebab, sama sekali tidak menjawab alasan mengapa warga memilih mencari penghidupan di jalanan. Pemerintah mestinya mencari akar permasalahan munculnya Gepeng, lalu mencari jalan mencabutnya. Tentunya bukan dengan melarang-larang orang menjadi Pengemis dan mengancam para pendermanya.

## **1.2 Pembatasan Masalah**

Mengingat ketersediaan waktu penulisan dan kemampuan penulis dalam meneliti masalah-masalah sosial yang demikian kompleksitas yang ada dihadapan kita saat ini, maka penulis mencoba melakukan penelitian terhadap masalah/kendala yang dihadapi oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Medan dalam mengimplementasikan kebijakan Perda tersebut di atas.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik ingin meneliti hal ini, di mana judul penelitian ini adalah ***“Implementasi Perda No 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gepeng Tahun 2016”***



### **1.3 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi Perda No 6 Tahun 2003 Tentang larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Susila di Kota Medan ?
2. Apakah faktor-faktor penyebab terjadinya kendala implementasi Perda No 6 Tahun 2003 di Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Tahun 2016 terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui implementasi Perda No 6 Tahun 2003 di Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Tahun 2016 terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya kendala implementasi Perda No 6 Tahun 2003 di Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Tahun 2016 terhadap Gelandangan dan Pengemis di Kota Medan.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Suatu penelitian harus mempunyai manfaat yang jelas. Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, dapat menambah wawasan dan informasi tentang hal yang diteliti serta mengembangkan kemampuan berfikir penulis melalui penulisan karya ilmiah ini.
2. Secara praktis, dapat memberikan masukan dan informasi yang bermanfaat terutama bagi Dinas Sosial dan bagi instansi terkait, serta masyarakat secara umum untuk lebih memperhatikan keberadaan gelandangan dan pengemis ini, karena bagaimanapun mereka adalah tanggung jawab Pemerintah dan juga tanggung jawab kita bersama.