

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam Pasal 27 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Selanjutnya dalam Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Namun pada kenyataannya hingga saat kedua amanat yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut belum bisa diwujudkan dengan baik. Sampai saat ini masih belum tersedia data yang pasti mengenai jumlah gelandangan dan pengemis di Indonesia.

Indonesia adalah salah satu negara yang mempunyai jumlah penduduk terbanyak dengan jumlah penduduk 273.520.000 jiwa terhitung pada bulan Januari tahun 2023¹, problem yang dialami oleh masyarakat Indonesia begitu kompleks. Masalah yang timbul disebabkan oleh adanya perubahan dan perkembangan sosial yang semakin kesini semakin membawa dampak diberbagai sektor, salah satunya dalam sektor ekonomi. Yang mana hal ini dapat menyebabkan timbulnya dampak negatif bagi masyarakat Indonesia seperti yang banyak terjadi dikalangan masyarakat adalah kemiskinan.

Kemiskinan sering dipahami sebagai keadaan kekurangan uang dan barang untuk menjamin kelangsungan hidup. Kemiskinan dapat diartikan sebagai

¹<https://money.kompas.com/read/2021/01/22/090554926/jumlah-penduduk-indonesia-terkini-mencapai-27134-juta?page=all#:~:text=%20Jumlah%20pendudu%20Indonesia%20Semester%20II,22%2F1%2F2021>). Diakses 17 januari 2021 pukul 14.57

ketidakmampuan untuk memenuhi berbagai kebutuhan seperti pangan, perumahan, pakaian, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.²

Faktor pendidikan bisa dikatakan sebagai faktor utama dalam meningkatnya angka kemiskinan, terbatasnya fasilitas pendidikan di daerah-daerah terpencil menyebabkan sumber daya manusia memiliki tingkat pengetahuan yang rendah, minimnya keterampilan yang dimiliki menyebabkan masyarakat belum mampu mencari penghidupan yang layak. Pengangguran menjadi objek utama dalam tingginya angka kemiskinan karena pengangguran adalah pintu gerbang menuju kemiskinan. Pengangguran bisa disebabkan karena sumber daya manusia yang rendah sehingga kalah bersaing dengan tenaga kerja pendatang sehingga menyebabkan tingkat kesejahteraannya juga menjadi rendah.

Kemiskinan seringkali ditandai dengan tingginya tingkat pengangguran dan keterbelakangan. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya terhadap kegiatan ekonomi sehingga akan tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.³ Dalam proses pembangunan suatu negara ada tiga macam kemiskinan antara lain:⁴

² Rah Adi Fahmi Ginanjar. 2018. Analisis Strategi Penanggulangan Kemiskinan Di Provinsi Banten. *Jurnal Ilmu Ekonomi*. Vol. 8 No. 2. Hlm 231

³ Nunung Nurwati. 2008. Kemiskinan : Model Pengukuran, Permasalahan dan Alternatif Kebijakan. *Jurnal Kependudukan Padjadjaran*. Vol. 10 No. 1. Hlm 3

⁴ Cica sartika dkk. 2016. Studi Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan Masyarakat Desa Lohia Kecamatan Lohia Kabupaten Muna. *Jurnal Ekonomi*. Vol .1 No (1). Hlm 108

- a. Miskin karena miskin, kemiskinan ini disebabkan kemiskinan yang merupakan akibat rendahnya tingkat pendidikan, kesehatan kurang memadai, dan kurang terolahnya potensi ekonomi dan seterusnya.
- b. Kemiskinan yang sebenarnya tidak perlu terjadi di tenha-tengah kelimpahan, kemiskinan yang disebabkan oleh buruknya daya beli dan system yang berlaku.
- c. Kemiskinan yang disebabkan karena tidak meratanya serta buruknya perdistribusian produk nasional total.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jember melalui Dinas Sosial telah berupaya mengambil langkah-langkah konkrit untuk menangani permasalahan-permasalahan sosial yang ada termasuk permasalahan pengemis dan gelandangan. Dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) PERBUP NO 40 Tahun 2014 tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember, telah disebutkan penanganan gelandangan dan pengemis, yang berbunyi :

- (1) Penanganan Gelandangan dan Pengemis berazaskan :
 - a. Kemanusiaan
 - b. Nondiskriminasi
 - c. Keadilan
 - d. Kesejahteraan
 - e. Kesetiakawanan; dan
 - f. Pemberdayaan
- (2) Penanganan Gelandangan dan Pengemis, dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten, pemangku kepentingan dan elemen masyarakat dan dilaksanakan secara terarah, terpadu melalui usaha preventif, represif dan rehabilitatif bimbingan lanjutan.

Salah satu aspek penting untuk mendukung strategi penanggulangan kemiskinan adalah tersedianya data kemiskinan yang akurat. Ketika data telah tersedia, maka pemerintah dapat mengambil keputusan apa saja yang harus dilakukan untuk penanggulangan tersebut. Selain itu, data yang tersedia dapat

membuat pemerintah membandingkan angka kemiskinan dari tahun ke tahun.⁵

Penelitian mengenai penanganan gelandangan dan pengemis ini selalu menarik diteliti. Dari sekian banyak kota di Indonesia, Kota Jember merupakan salah satu kota yang menarik untuk diteliti mengenai penanganan gelandangan dan pengemis dengan sejumlah alasan sebagai berikut:

Pertama, Kota Jember merupakan salah satu kota terbesar di Jawa Timur setelah Kota Surabaya dan Kota Malang dengan jumlah gelandangan dan pengemis yang cukup besar dan kini masih terus bermunculan di jalan-jalan pusat kota, terutama di pasar-pasar dan pusat-pusat perbelanjaan. Selama ini Pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas Sosial dan instansi terkait sebenarnya telah berupaya untuk menangani gelandangan dan pengemis dengan berbagai program, namun sejauh ini belum ditemukan model yang lebih tepat sehingga belum ada indikasi permasalahan ini akan segera selesai.⁶

Kedua, Kabupaten Jember juga merupakan salah satu kabupaten dengan tingkat kemiskinan dan kepadatan penduduk yang cukup tinggi. Hal ini tentunya semakin memicu peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis.⁷

Ketiga, sepanjang pengetahuan penulis penelitian tentang model penanganan gelandangan dan pengemis khususnya di Kabupaten Jember ini

⁵ Debrina Vita Ferezagia. 2018. Analisis Tingkat Kemiskinan di Indonesia. *Jurnal Sosial Humaniora Terapan*. Volume 1 Nomor 1. Hlm 2

⁶ Baktiawan Nusanto. 2017. Program Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember (Handling Programs Of Homeless And Beggar) In Jember District). *Jurnal Politico*. Vol. 17 No. 2. Hlm 341

⁷ *Ibid* hlm 341.

belum pernah dilakukan sebelumnya. Padahal peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis belakangan ini cenderung terus bertambah sehingga perlu mendapatkan perhatian sangat serius dari seluruh masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Jember, khususnya Dinas Sosial dan instansi terkait lainnya.⁸

Pemerintah baik pusat maupun daerah telah berupaya dalam melaksanakan berbagai kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan namun masih jauh dari induk permasalahan. Kebijakan dan program yang dilaksanakan belum menampakkan hasil yang optimal. Masih terjadi kesenjangan antara rencana dengan pencapaian tujuan karena kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan lebih berorientasi pada program sektoral. Oleh karena itu diperlukan suatu strategi penanggulangan kemiskinan yang terpadu, terintegrasi dan sinergis sehingga dapat menyelesaikan masalah secara tuntas.⁹

Permasalahannya adalah di Kabupaten Jember masih banyak pengemis dan gelandangan terlantar. Oleh karena itu penulis ingin melakukan penelitian terkait kebijakan pemerintah Kabupaten Jember mengatasi pengemis dan gelandangan berdasarkan Pasal 4 Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember dalam sebuah proposal yang berjudul **“Kebijakan Pemkab Jember**

⁸ *Ibid* hlm 341

⁹ Gamal Abdul Aziz dkk. 2016. Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Kemiskinan Di Kabupaten Kutai Kartanegara. *Jurnal Ekonomi Keuangan, dan Manajemen*. Volume 12 No (1). Hlm 30

Dalam Penanganan dan Pemberdayaan Pengemis dan Gelandangan Berdasarkan Perbup No 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Jember”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang dapat diangkat selanjutnya diteliti dan dibahas dalam proposal penulisan Hukum ini adalah :

1. Bagaimana kebijakan PEMKAB Jember dalam penanganan dan pemberdayaan pengemis dan gelandangan sesuai PERBUP No 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember?
2. Apa kendala atau hambatan PEMKAB Jember dalam penanganan dan pemberdayaan pengemis dan gelandangan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sangat erat dengan masalah penelitian. Sesuai dengan masalah yang diajukan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember serta kebijakan pemerintah Kabupaten Jember berdasarkan PERBUP No 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penulisan proposal ini bagi penulis merupakan salah satu syarat wajib untuk penulisan hukum, selain itu dalam melakukan penelitian ini manfaat yang diberikan ada dua macam, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu untuk menambah wawasan keilmuan di bidang Hukum Tata Negara, khususnya peninjauan terhadap isi PERBUP No 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pembaca dan juga menjadi masukan bagi masyarakat dalam menilai isi PERBUP Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis Di Kabupaten Jember, apabila dalam penanganannya atau pelaksanaannya masih belum maksimal.

1.5 Metode Penelitian

Metodologi dalam suatu penelitian adalah penjamin suatu kebenaran ilmiah. Metodologi penelitian berfungsi sebagai pedoman pada saat mengadakan analisis pada data yang dihasilkan, untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan dalam pembahasan. Berikut adalah beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-

Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰

Nantinya hasil dari telaah itu merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang diteliti. Dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai “Pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi”.¹¹ Serta pendekatan (*historical approach*).

Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok permasalahan terkait Kebijakan Pemkab Jember Dalam Penanganan dan Pemberdayaan Pengemis dan Gelandangan Berdasarkan Perbup Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam proposal ini adalah *Yuridis-Empiris*. Yuridis adalah suatu metode penulisan hukum yang berdasarkan pada teori-teori hukum, literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam masyarakat, sedangkan empiris adalah suatu metode

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum edisi revisi*, Prenada Media Group, Jakarta. Hlm. 133

¹¹ *Ibid.* Hlm 95

dengan melakukan observasi atau penelitian secara langsung ke lapangan guna mendapatkan kebenaran yang akurat dalam proses penyempurnaan penulisan proposal.¹² Penelitian yang dilakukan adalah penelitian terhadap Dinas Sosial yang berada di Kabupaten Jember.

1.5.3 Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden atau objek yang diteliti atau ada hubungannya dengan objek yang diteliti.¹³ Dalam penelitian ini data primer yang diperoleh dari hasil wawancara kepada responden yang terdiri dari Dinas Sosial Kabupaten Jember.

b. Data Sekunder

Data sekunder aata yang terlebih dahulu dikumpulkan oleh orang atau instansi di luar dari penelitian sendiri.¹⁴ Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui kepustakaan bertujuan untuk mengumpulkan data-data dan informasi dengan bantuan buku-buku yang terdapat pada perpustakaan. Adapun peraturan perundang-undangan yang diajukan rujukan dalam penelitian ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia 1945
2. Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

¹² Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia. Jakarta. 2007. Hlm 51

¹³ Mohammad Pabundu Tika. *Metodologi Riset Bisnis*. Bumi Aksara. Jakarta. 2006. Hlm 57

¹⁴ *Ibid*. Hlm 58

3. Peraturan P No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis
4. Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2014 tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember

1.5.4 Teknik Pengambilan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu dengan cara :

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan langsung oleh pewawancara kepada responden, dan jawaban-jawaban responden dicatat atau direkam.¹⁵ Wawancara dilakukan untuk menggali informasi secara langsung kepada pihak-pihak yang berkaitan seperti Dinas Sosial di Kabupaten Jember,

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel berupa foto, catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, lengger, agenda dan sebagainya yang berhubungan dengan masalah-masalah dalam penelitian ini.¹⁶ Dokumentasi ini dilakukan pada Dinas Sosial diperlukan untuk menambah validitas data yang dicantumkan.

¹⁵ Soeratno & Lincolin Arsyad. *Metode Penelitian Untuk Ekonomi dan Bisnis*. STIM YKPN. Yogyakarta. 2008. hlm 107

¹⁶ Arikunto & Suharsimi. *Prosedur Penelitian*. Rinerka Cipta. Jakarta. 1998. Hlm 236

1.5.5 Tempat/Daerah Penelitian

Penelitian dilakukan di Dinas Sosial Jl. PB Sudirman No.38,
Kp.Using, Jemberlor, Kec. Patrang, Kabupaten Jember, Jawa Timur
68118

