BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi kesejahteraan sosial bagi masyarakatnya hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 yang tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 yang mengapresiasikan suatu gagasan kesejahteraan rakyat dalam negara. Dalam hal kesejahteraan yang bertujuan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang dalam hal ini negara dan alat perlengkapannya atau aparaturny mengabdi kepada kepentingan, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, termasuk memberikan jaminan sosial bagi seluruh rakyatnya tanpa terkecuali. [1] Maka dari itu negara berkewajiban untuk mengupayakan kesejahteraan bagi masyarakatnya agar supaya kesenjangan sosial dapat teratasi.

Pengemis merupakan salah satu penyandang dari masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Fenomena pengemis perkotaan mulai dipandang secara serius, terutama dengan semakin banyaknya permasalahan sosial ekonomi dan politik yang ditimbulkannya. Modernisasi dan industrialisasi sering kali dituding sebagai pemicu, diantara beberapa pemicu yang lain, perkembangan daerah perkotaan secara pesat mengundang terjadinya urbanisasi dan kemudian komuitas-komunitas kumuh atau daerah kumuh yang identik dengan kemiskinan perkotaan.

[1] I Dewa Gede Atmaja, 2012, *Ilmu Negara*, Malang, Setara Press, hlm.67.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis menyebutkan bahwa pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sehingga muncul usaha untuk menanggulangi hal tersebut bukan hanya dengan pencegahan timbulnya pengemis agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warga negara republik Indonesia.[2]

Di Kabupaten Jember sendiri sebagai daerah perkotaan yang didominasi dengan para pekerja dan mahasiswa yang menjadi magnet untuk pencarian belas kasih dari para pengemis dan gelandangan. Banyak dari para pengemis yang datang dari luar Kabupaten Jember yang merantau untuk mencari uang dengan cara mengemis.[3] Melihat semakin banyaknya pengemis di jalan-jalan maupun di sisi lain perkotaan yang dirasa sangat mengganggu, maka Pemerintah Kabupaten Jember dengan kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang mengambil langkah untuk mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Di Kabupaten Jember dengan dasar pertimbangan yaitu:

1. Bahwa dalam rangka mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat bagi masyarakat Kabupaten Jember, Perlu Penyelanggaraan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, terpadu dan berkelanjutan yang diarahkan

[2] Dwi Anggriani Soel, 2014, Persepsi Pengemis Dalam Prespektif Pelaku Dan Pemerintah Kota Samarinda, Jurnal Universitas Mulawarman.
[3]http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/299240/perda_soal_gepeng_disahkan_2015,_perbup_belum_ada.html.Pada Tanggal 22 April 2018 pukul 10.20

kepada peningkatan kualitas dan kuantitas bagi perseorangan, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat;

2. bahwa kemampuan, kepedulian dan tanggung jawab masyarakat dan dunia usaha kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial menjadi potensi dan sumber kesejahteraan sosial dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial sehingga perlu disinergikan.

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah atau yang disingkat PERDA Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Di Kabupaten Jember dengan memuat beberapa isi Pasal yang berupa himbauan sampai dengan larangan bagi masyarakat untuk tidak mengemis dan larangan bagi seseorang untuk tidak memberi pengemis yang terdapat pada Pasal 73 Ayat (1) dan Ayat (2) Perda Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Di Kabupaten Jember yang berbunyi :

(1). Setiap Orang / Lembaga / badan hukum dilarang melakukan :

a. Pergelandangan, Pengemisan, Prostitusi baik perorangan atau kelompok dengan alasan, cara dan alat apapun untuk menimbulkan belas kasihan, imbalan dan/atau orang lain;
b. Memperalat orang lain dengan mendatangkan seseorang / beberapa orang baik dalam Kabupaten ataupun dari luar Kabupaten untuk maksud melakukan pergelandangan, pengemisan, prostitusi; dan

(2). Setiap orang / Lembaga / badan hukum dilarang memberi uang dan/atau barang dalam bentuk apapun kepada gelandangan dan pengemis ditempat Umum.

Dari penjelasan Isi Pasal di atas jelas bahwasanya orang dan lembaga apapun di larang melakukan pengemisan dan dilarang untuk memberi uang atau barang lain kepada pengemis dimanapun yang termasuk di dalam area Kabupaten Jember. Namun dewasa ini Isi Pasal dalam Perda tersebut masih belum terlaksana dengan baik, terlihat dari semakin banyaknya pengemis yang melakukan kegiatan Pengemisan di trotoar tempat dimana banyak pejalan kaki beraktifitas, *door to door* ke kantor Pemerintahan maupun kantor usaha swasta, di Alun-Alun (*Central Park*) tempat seluruh kegiatan seperti bersantai, berolahraga dan kegiatan-kegiatan lainya oleh masyarakat jember dan di lampu merah dimana tempat berhentinya para pengendara bermotor. Selain itu dalam Pasal 73 Ayat (2) Perda Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaran Kesejahteraan Sosial Di Kabupaten Jember memerintahkan agar supaya Orang dan Lembaga terkait dilarang memberi uang atau barang lain kepada pengemis.

Apabila ditinjau dari sisi pertanggung jawaban negara terhadap pengemis/tuna sosial, UUD 1945 telah mengamanatkan di dalam pasal 34 Ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

(1).Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

(2).Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Disilah letak dari fungsi pertanggungjawaban pemerintah sebagai pemangku kewenangan terhadap seluruh rakyatnya. Dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan, yang secara

yuridis dilekati dengan kewenangan. Dalam prespektif hukum public, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban.[4]

Jika melihat kepada Pasal 25J Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial bahwa Pemerintah baik Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk melakukan pembinaan dan pengawasan serta pemantauan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Artinya Pemerintah dengan segala bentuknya hadir dan bertanggung jawab terhadap segala bentuk kesenjangan sosial yang dialami oleh seluruh masyarakat Indonesia, baik dengan cara pembinaan terhadap para gelandangan atau pengemis agar supaya mereka bisa mendaptakan profesi lain yang lebih layak dan bermartabat untuk mendapatkan penghasilan demi keberlamgsungan hidupnya.

Belum maksimalnya tindak lanjut dari unsur-unsur Pemerintah Kabupaten Jember dalam memberantas pelaku pengemis untuk tidak melakukan kegiatan mengemis dan memberi peringatan kepada masyarakat agar tidak memberi uang atau barang lain kepada pengemis sesuai dengan isi Pasal 73 Perda Kab.Jember Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, maka penulis akan melakukan penelitian hukum dengan judul : "**Implementasi Pasal 73 Ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial"**

[4] Ridwa HR, 2014, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Hlm.334

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimana Implementasi Pasal 73 Ayat (2) Perda Kabupaten Jember Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaran Kesejahteraan Sosial.

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Implementasi Pasal 73 Ayat (2) Perda Kabupaten Jember Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaran Kesejahteraan Sosial.

1.4 Manfaat penelitian

a. Secara teoritis Penelitian ini diharapkan mampu menambah khasanah keilmuan dibidang Hukum Tata Negara, khususnya peninjauan terhadap Perda Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Sosial Di Kabupaten Jember.
b. Secara praktis menjadi masukan bagi masyarakat dalam menilai isi Perda Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Sosial Di Kabupaten Jember, apabila dalam pelaksaannya belum maksimal.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan melakukan analisis terhadap data hasil penelitian.

Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1. Pendekatan Masalah

Penulisan skripsi ini didalamnya, penulis menggunakan metode pendekatan sosiologis yaitu penelitian terhadap efektifitas hukum yang

sedang berlaku. Dalam hal ini penulis melakukan penelitian terhadap implementasi Larangan bagi seiap orang atau lembaga dalam rangka memberi uang atau barang kepada pengmeis di Kabupaten Jember. Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang dimaksudakan untuk memberikan informasi sedetail mungkin tentang objek yang akan diteliti sesuai dengan keadaan yang ada dilapangan.

Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan Implementasi Pasal 73 Ayat (2) Perda Kabupaten Jember Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaran Kesejahteraan Sosial

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini yang diutamakan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma posotif. Tipe penelitian yuridis normatif ialah dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang sifatnya formal seperti undang-undang, literatur yang bersifat konsep teoris yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.[5]

1. 5. 3 Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan meliputi :bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan hakim. Adapaun bahan-bahan hukum

[5] Ibid,hlm,194

sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.[6]

1. Bahan hukum primer adalah data-data yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada sebagai penunjang pengambilan data secara akurat. Bahan hukum premier antara lain UUD 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dan Perda Kabupaten Jember Nomor 8 tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Di Kabupaten Jember.
2. Bahan hukum sekunder adalah data pendukung yang diperoleh secara langsung dari dokumen-dokumen yang ada. Dalam penelitian ini mengacu pada data sekunder yang terdiri dari bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer[7] berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, laporan penelitian, makalah-makalah, artikel surat kabar dan lain sebagainya.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya:

[6] Ibid, hlm 181
[7] Bambang Sunggono, 2002, *Metodelogi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.137

kamus-kamus (hukum), internet, media massa, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.[8]

1.5.4 Teknik Pengumpulan bahan hukum

Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui buku-buku tentang hukum dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan landasan teoris pendapat para ahli, pengumpulan data hukum dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkini tentang isu dalam penelitian. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoris pendapat para ahli.

1.5.5 Teknis Analisis bahan hukum

Analisis data merupakan proses penyerdehanaan data kedalam bentuk yang mudah untuk dibaca dan dipahami. Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan hal itu maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, oleh karena itu dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan secara umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari penelitian ini bersifat deskriptrif kualitatif yaitu "upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis."[9]

[8] Ibid, hlm.117
[9] Peter Mahmud Marzuki,*Op Cit*,hlm.162

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan sautu penelitian hukum, yaitu :

a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengelimir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
b. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum
c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.[10]

[10] Ibid,hlm.171