

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia ialah negara hukum sehingga dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia menujukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kewajiban negara untuk menjamin rakyatnya untuk mendapat hidup yang sejahtera lahir dan batin juga tertuang di pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ayat (1),(2),(3) yang berbunyi sebagai berikut;¹

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

¹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1),(2),(3)

Selanjutnya dalam pasal 34 UUD Negara Republik Indonesia 1945 ditegaskan bahwa :

- (1) Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Mandat negara untuk memberi perlindungan, khususnya kepada fakir miskin, anak terlantar, dan memberdayakan masyarakat yang lemah kepada kehidupan yang bermartabat, salah satunya ditujukan bagi warga gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis hidup dalam kondisi miskin dan tidak bermartabat. Kelangsungan hidup mereka tergantung dari belas kasihan orang lain, tidak mempunyai rumah untuk berlindung, sehingga terus berpindah-pindah dan tidur di tempat umum. Gelandangan dan pengemis juga rentan terhadap tindak kekerasan dan perlakuan salah. Gelandangan dan pengemis juga merupakan bagian dari warga masyarakat Indonesia, masyarakat yang kemudian hidup dengan tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia. Gelandangan dan pengemis hidup jauh dari kesejahteraan sosial yang diamanatkan undang-undang didalam undang-undang No 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, "Kesejahteraan Sosial adalah terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga

negara dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosial nya.”

Untuk tercapainya kesejahteraan sosial bagi gelandangan dan pengemis tersebutlah negara melakukan penanggulangan dan pengentasan gelandangan dan pengemis melalui cara preventif, represif, rehabilitatif yang bertujuan agar tidak terjadi penggelandangan dan pengemisan dalam masyarakat. Penanganan ini bertujuan untuk memasyarakatkan gelandangan dan pengemis sehingga gelandangan dan pengemis yang dibina dapat hidup secara bermartabat dengan meningkatkan taraf hidupnya sehingga gelandangan dan pengemis tersebut hidup yang layak sesuai harkat dan martabat serta norma-norma hidup yang ada.

Penanggulangan gelandangan dan pengemis didalam Peraturan Pemerintah No. 31 tahun Tentang Penanggulangan Gelandangan dan pengemis, pelaksanaan usaha-usaha penanganan seperti usaha preventif, represif, dan rehabilitatif tersebut diatur lebih lanjut oleh Menteri Sosial, Menteri Dalam Negeri dan kementerian yang tugas dan fungsinya bergerak di bidang sosial. Didalam keputusan Menteri sosial Republik Indonesia Nomor 146/HUK/2013 Tentang Penetapan Kriteria Dan Pendataan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu, gelandangan dan pengemis masuk kedalam kriteria fakir miskin dan orang tidak mampu.² Tujuan dari dimasukkan nya gelandangan dan pengemis ini kedalam kriteria fakir miskin adalah agar gelandangan dan

²⁾ Bagian ke enam Keputusan Menteri sosial Republik Indonesian Nomor (146/HUK/2013) Tentang Penetapan Kriteria Dan Pendataan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu

pengemis mendapatkan bantuan sosial, bantuan kesehatan serta usaha penanganan baik dari Pemerintah Pusat, baik Pemerintah daerah Provinsi maupun Kabupaten.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pelayanan sosial kemasyarakatan terhadap gelandangan dan pengemis sebagai wujud negara kesejahteraan (welfare state) dalam menyejahterakan masyarakatnya. Implementasi penanganan gelandangan dan pengemis dilaksanakan oleh Kementerian sosial sebagai tugas dan fungsinya. Penanganan itu kemudian diteruskan ke tingkat daerah sebagai pelaksanaan teknis di lapangan. Gelandangan dan pengemis merupakan bagian dari kehidupan sosial dalam masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari realitas kehidupan masyarakat. Pengaturan tentang fakir miskin dan anak-anak terlantar secara umum yaitu ada di dalam pasal 34 (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa: “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara” berdasarkan rumusan pasal tersebut negara lah yang berperan aktif dalam mensejahterakan masyarakatnya dengan “memelihara” masyarakatnya yang pra sejahtera tersebut. Untuk menjalankan pasal 34 ayat (1) UUD 1945 tersebut dibuatlah Undang-Undang Nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dalam ketentuan Umum Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan

dirinya dan/atau keluarganya. Fakir miskin kurang mendapatkan kesejahteraan sehingga perlu adanya perlindungan sosial.

Keberadaan penduduk miskin di Indonesia sangat terkait dengan perkembangan jumlah penduduk yang tidak sebanding dengan dukungan sumber daya alam yang ada terutama di daerah pedesaan dan pantai. Meluasnya persoalan kemiskinan di perkotaan di dorong oleh urbanisasi akibat daya tarik kota yang berlebihan, sementara sektor formal perkotaan gagal menyerap tenaga kerja yang datang dari pedesaan/pertanian dengan keterampilan rendah. Proses transformasi dari pertanian ke industri gagal mengikutkan tenaga kerja pedesaan dan melahirkan persoalan baru kemiskinan perkotaan. Kegagalan industrialisasi ini telah menyebabkan urbanisasi hanya mampu di serap oleh sektor jasa terutama perdagangan dan jasa tenaga kerja yang didominasi oleh sektor informal sehingga menambah keruwetan kota.

Indonesia memang pernah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin hingga tinggal 25,9 juta saja atau 13,7% pada tahun 1993 saat sebelum krisis. sebenarnya masalah kemiskinan sudah mulai mengancam sejak 1996 sebelum krisis, dimana jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 34,5 juta dan secara proporsional meningkat menjadi 17,3% dari jumlah penduduk. kerawanan ini terjadi karena mulai terganggunya produksi pertanian ketika itu. Krisis ekonomi yang mulai terjadi pertengahan tahun 1997 telah membawa pengaruh yang memilukan dimana jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 48,4 juta jiwa atau 23,5% dari jumlah penduduk indonesia. Hal itu juga diperparah oleh menurunnya mutu gizi balita sehingga di

perkiraan indonesia akan memiliki beban “the lost generation”. Pertanyaan mendasar yang mengganggu kita adalah pembentukan kualitas hidup penduduk tersebut bersamaan dengan posisi indonesia memasuki jumlah penduduk 200 juta pada periode 1996-1997 kendati krisis belum melanda Indonesia.³

Selain itu angka kemiskinan di kabupaten jember menurut Kepala seksi Statistik Sosial Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Jember Supardi mengatakan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jember pada 2016 menurun sebesar 0,25 poin dibandingkan tahun sebelumnya . Jumlah penduduk miskin pada tahun 2015 sebanyak 269.540 jiwa, sedangkan pada tahun 2016 tercatat 265.100 jiwa. Sehingga penurunan penduduk miskin sebanyak 4.440 jiwa selama setahun. Pada 2015, persentase jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jember sebesar 11,22 persen dan pada 2016 turun menjadi 10,97 persen. Sehingga dengan angka tersebut, Kabupaten Jember menempati peringkat ke-17 dari 38 Kabupaten/kota di Jawa Timur⁴. Dengan potret kemiskinan tersebut menyebabkan munculnya gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember .

Berdasarkan Pasal 27 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan :

³⁾ *Prosiding Seminar Nasional* (Pengembangan dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro Pada Tingkat Kabupaten/Kota)Pemerintah Kabupaten Jember.

⁴⁾ *Republika*, 2017, BPJS:Jumlah Penduduk Miskin Jember Menurun, <http://m.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/07/05/osm0z8-bpjs-jumlah-penduduk-miskin-jember-menurun>, diakses pada 8 Desember 2017, pukul 13:05 WIB

1. Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
2. Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
3. Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

Serta Pasal 28A, yang menyatakan : setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Maka berdasarkan ketentuan tersebut Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin hak-hak gelandangan dan pengemis guna meningkatkan kesejahteraan sosialnya.

Dipertegas dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 40 tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis pada Bab VIII Tentang Larangan dan Sanksi, pasal 19 ayat (1), (2) menyatakan :

1. Setiap orang dilarang menggelandang dan/atau mengemis dengan cara apapun.
2. Setiap orang dilarang memberi sesuatu, baik berupa uang maupun barang dan/atau membantu kegiatan menggelandang dan/atau mengemis.

Dan pasal 20 menyatakan : Setiap orang yang sedang dengan sengaja melakukan perbuatan sebagaimana diatur dalam pasal 19 ayat (1) dan ayat (2), dikenakan pidana kurungan dan/atau denda sesuai ketentuan peraturan perundang-perundangan. Maka dari itu penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul ***“Kajian Yuridis Terhadap Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun***

2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember ”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas penulis akan mengkaji permasalahan sebagai berikut : Bagaimanakah ketentuan pasal 19 dan 20 Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember dalam pandangan HAM ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adanya tujuan penelitian yang jelas dan terarah dapat memudahkan dalam melakukan penelitian. Adanya tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penerapan pasal 19 dan 20 Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini dapat berguna sebagai baik secara teoritis maupun secara praktis. Dengan kata lain kegunaan teoritis berarti hasil penelitian memberikan kontribusi secara teoritis bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan secara praktis berarti hasil penelitian memberikan kontribusi dalam pengambilan kebijakan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember.

1. Teoritis

Bagi Akademik (Universitas Muhammadiyah Jember) : Kegunaan penelitian bagi Akademik yaitu sebagai bahan referensi penelitian yang dapat di manfaatkan oleh mahasiswa Universitas Muhammadiyah Jember yang ingin mengembangkan pokok kajian serupa di masa mendatang.

2. Praktis

1). Meberikan informasi yang bermanfaat, yang dapat dijadikan acuan bagi pengambil keputusan, terutama dalam menangani permasalahan sosial gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember.

2). Bagi Penulis

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisis terhadap kenyataan yang ada mengenai penanganan permasalahan-permasalahan sosial seperti gelandangan dan pengemis.

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 analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini:

1.5.1 Pendekatan Masalah

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

bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵ Dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁶ Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁷

⁵) Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010. hlm.93

⁶) *Ibid*, hlm.137

⁷) *Ibid*, hlm. 194

1.5.3 Sumber Data

1. Data Primer adalah data lapangan yang diperoleh melalui observasi maupun interview secara langsung maupun tidak langsung dengan para pihak yang bersangkutan.
2. Data sekunder adalah data pendukung yang diperoleh secara tidak langsung baik dari dokumen-dokumen yang ada. Disamping itu data sekunder juga diperoleh dari studi literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal-jurnal hukum yang relevan dan menunjang dalam penulisan skripsi ini. Dalam penelitian ini mengacu pada data sekunder yang terdiri dari.
 - a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,⁸ antara lain: Undang-undang Dasar 1945 dan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Undang-undang nomor 39 tahun 1999, Bagian ke enam Keputusan Menteri sosial Republik Indonesian Nomor 146/HUK/2013 Tentang Penetapan Kriteria Dan Pendataan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu,
 - b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literature-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar dan lain sebagainya.⁹

⁸ Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.116

⁹ Ibid, hlm.137

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), internet, media massa, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh bahan hukum yang baik serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar, pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencatat dan membaca setiap dokumen-dokumen dan informasi mengenai Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

1.5.5 Teknik Analisis Data

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 deskriptif kualitatif. Analisis data secara deskriptif kualitatif adalah “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.”¹⁰

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

- a. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir 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⁾ *Ibid*, hlm. 117

