

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Masalah kemiskinan menjadi problema yang akan dan terus dihadapi dalam kehidupan masyarakat khususnya negara berkembang. Kemiskinan dikualisifikan pada dua model sesuai dengan faktor penyebab kemiskinan, yakni kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Kemiskinan struktural ialah kemiskinan yang timbul akibat perencanaan atau dampak dari suatu kebijakan yang diturunkan oleh pemerintah sehingga masyarakat miskin tidak berdaya untuk mengubah kehidupan mereka. Sedangkan kemiskinan kultural ialah kemiskinan yang disebabkan karena faktor internal dari masyarakat miskin yang menjadikan suatu kebiasaan untuk tidak senantiasa melakukan aktualisasi diri, sehingga banyak program dan model pemberdayaan yang dilayangkan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kehidupan masyarakat tersebut.<sup>1</sup>

Gelandangan dan Pengemis (atau yang selanjutnya disebut sebagai “Gepeng”) merupakan salah satu contoh kemiskinan yang disebabkan oleh masyarakat, baik secara kultural maupun struktural. Secara umum, masyarakat mengenal Gepeng sebagai kelompok tertentu yang hidup dalam kondisi miskin dan tidak bermartabat. Munculnya Gepeng disebabkan karena beberapa faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor Internal terjadi karena adanya faktor kemiskinan, umur, rendahnya keterampilan, serta rendahnya peran orangtua di dalam menilai setiap mental yang dimiliki setiap individu. Sedangkan, faktor

---

<sup>1</sup> Zainal Fadri “Upaya Penanggulangan Gepeng (Gepeng) Sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pmks) Di Yogyakarta” KOMUNITAS, Vol. 10, No. 1 2019, hlm. 2

eksternal karena adanya faktor lingkungan, pertanian, sarana prasarana, akses informasi, modal usaha serta kondisi yang masih primitif pada masyarakat.<sup>2</sup> Mereka rentan terhadap tindak kekerasan dan perlakuan salah.

Kelangsungan hidup Gepeng tergantung dari belas kasihan orang lain, tidak mempunyai rumah untuk berlindung, sehingga terus berpindah-pindah dan tidur di tempat umum. Gepeng pada hakikatnya juga merupakan bagian dari warga masyarakat Indonesia, yang kemudian hidup dengan tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia. Kehidupan Gepeng jauh dari kesejahteraan sosial yang diamanatkan undang-undang didalam Undang-Undang No 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, yang menyebutkan bahwa:

“Kesejahteraan Sosial adalah terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.”

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

Penanggulangan Gepeng dalam Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dilakukan dengan mengupayakan usaha penanganan seperti usaha preventif, represif, dan rehabilitatif tersebut diatur lebih lanjut oleh Menteri Sosial, Menteri Dalam Negeri

---

<sup>2</sup> Sri Rahayu, dkk “Upaya Penanggulangan Gelandangan di Kota Medan” Abdi Humaniora, Vol. 2, No. 2 2021, hlm 32-33.

dan Kementerian yang tugas dan fungsinya bergerak di bidang sosial. Di dalam keputusan Menteri sosial Republik Indonesia Nomor 146/HUK/2013 Tentang Penetapan Kriteria Dan Pendataan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu, Gepeng masuk kedalam kriteria fakir miskin dan orang tidak mampu.<sup>3</sup> Tujuan dari dimasukkannya Gepeng ini kedalam kriteria fakir miskin adalah agar Gepeng mendapatkan bantuan sosial, bantuan kesehatan serta usaha penanganan baik dari Pemerintah Pusat, baik Pemerintah daerah Provinsi maupun Kabupaten.

Upaya penanggulangan juga 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.

Hal tersebut juga sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (atau yang selanjutnya disebut sebagai UUD NRI Tahun 1945) sebagai landasan konstitusional dan sumber hukum tertinggi di Indonesia memuat dan menjelaskan salah satunya meliputi prinsip-prinsip dasar negara, struktur pemerintahan, hak dan kewajiban warga negara, dan juga memuat terkait kewajiban negara. Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea IV ditegaskan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>3</sup> Bagian keenam Keputusan Menteri sosial Republik Indonesia Nomor (146/HUK/2013) Tentang Penetapan Kriteria Dan Pendataan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu

Kewajiban negara untuk menjamin rakyatnya untuk mendapat hidup yang sejahtera lahir dan batin juga tertuang di Pasal 28H ayat (1),(2),(3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:<sup>4</sup>

- (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.

Lebih lanjut dalam Pasal 34 ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa :<sup>5</sup>

- (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.

Meskipun Pemerintah telah melakukan upaya penanggulangan dan Peraturan Perundang-undangan telah mengamanatkan demikian, pelaksanaannya masih belum dapat diwujudkan dengan baik. Masih ditemukan Gepeng yang berkeliaran khususnya di kota-kota kecil. Selama periode Maret 2020 – 2021, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jember bertambah sebanyak 9 ribu lebih jiwa. Pada Maret 2020, tercatat ada 247,99 ribu jiwa yang dikategorikan miskin atau penduduk yang pengeluaran kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Sementara pada Maret 2021, jumlah tersebut meningkat sebesar 3,67 persen atau menjadi 257,09 ribu jiwa.

---

<sup>4</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1),(2),(3)

<sup>5</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 H ayat (1),(2),(3)

Kepala BPS Jember, Arif Joko Sutejo, Senin (3/1/2022), menjelaskan garis kemiskinan di Kabupaten Jember pada Maret 2021 sebesar Rp 380.397 per kapita per bulan. Besaran itu bertambah sebesar Rp.15.102,00 per kapita per bulan atau meningkat sebesar 4,13 persen dibandingkan tahun lalu di bulan yang sama, yakni sebesar Rp 365.295.

Menurut Arif, kenaikan jumlah penduduk miskin di Jember dipengaruhi dengan adanya pandemi yang belum usai. Pandemi Covid-19 memang memengaruhi pertumbuhan penduduk miskin di Jember sejak 2020.<sup>6</sup>

Penulis disini mengoreksikan fokus penelitian di Desa Lojejer, Kabupaten Jember. Desa Lojejer terletak di Kecamatan Wuluhan, Kabupaten Jember. Berdasarkan data yang direkap oleh Badan Pusat Statistik (atau yang selanjutnya disebut BPS), jumlah data penduduk Kecamatan Wuluhan pada Tahun 2023 sebesar 127.111 jiwa, dengan jumlah penduduk laki-laki sebesar 64.752 jiwa dan jumlah penduduk perempuan sebesar 62.359 jiwa. Sedangkan jumlah penduduk Desa Lojejer berkisar 22.000 jiwa.<sup>7</sup> Mayoritas penduduk Desa Lojejer bermata pencaharian sebagai Petani.

Lebih lanjut, data yang diperoleh melalui Bapak Syamsi sebagai kaur kesejahteraan masyarakat (kesra) menunjukkan data penerima PKH (Program Keluarga Harapan) sebesar 1.405 jiwa. Sedangkan Penerima BLT (Bantuan Langsung Tunai) yang diberikan sebagai program dari desa sebesar 200 KPM (Keluarga Penerima Manfaat). Merujuk pada hal tersebut, menyebabkan

---

<sup>6</sup><https://www.k-radiojember.com/berita/read/maret-2020-2021-jumlah-penduduk-miskin-di-jember-bertambah-9-ribu-jiwa>. Diakses Tanggal 28 November Pukul 13:38.

<sup>7</sup>Badan Pusat Statistik (BPS). "Kabupaten Jember Dalam Angka 2023". Katalog BPS. Diakses dari <https://jemberkab.bps.go.id/publication/2023/02/28/46b8ccfda84206c194817bd2/kabupaten-jember-dalam-angka-2023.html>, pada 10 Juli 2024 Pukul 17.20 WIB.

maraknya Gepeng di usia sekolah di Desa Lojejer kemungkinan besar tergolong tinggi.

Berlandaskan atas data yang telah disebutkan di atas, Penulis tertarik untuk menggunakan Desa Lojejer sebagai objek penelitian yang menarik untuk diteliti dengan beberapa alasan yakni masih ditemukannya pengemis yang bermunculan di Kabupaten Jember, khususnya Desa Lojejer. Kedua, Kabupaten Jember merupakan salah satu kabupaten dengan tingkat kemiskinan dan kepadatan penduduk yang cukup tinggi. Jumlah ini tentunya akan terus bertambah apabila tidak dilakukan upaya penanganan yang tepat. Penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul:

**“Kajian Yuridis Terhadap Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Desa Lojejer, Kabupaten Jember”.**

## **1.2 Permasalahan**

Berpijak pada latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimana peran Pemerintah Kabupaten Jember dalam penanganan gelandangan dan pengemis berdasarkan PERBUP Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Desa Lojejer, Kabupaten Jember ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu mengkaji implementasi peran UPT Liposos Kaliwates Jember berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun

2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut :

- 1.4.1 secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi penelitian yang dapat dimanfaatkan oleh mahasiswa maupun akademisi yang ingin mengembangkan pokok kajian serupa di masa mendatang ;
- 1.4.2 secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi pengambil keputusan, terutama dalam menangani permasalahan sosial gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember. Penelitian ini juga dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta kemampuan menganalisis terhadap kenyataan yang ada mengenai penanganan permasalahan sosial seperti gelandangan dan pengemis.

#### **1.5 Metode Penelitian**

##### **1.5.1 Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani<sup>8</sup> dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan

---

<sup>8</sup>Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010. hlm.93

doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.<sup>9</sup> 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**

Penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif disebut dengan istilah penelitian kepustakaan. Dinamakan penelitian kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder saja.

### **1.5.3 Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan hukum normatif ini bersumber dari bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan Perundang – Undangan yang berkaitan dengan penulisan ini :

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Undang-undang nomor 39 tahun 1999, Bagian keenam Keputusan Menteri sosial Republik Indonesian Nomor 146/HUK/2013 Tentang Penetapan Kriteria Dan Pendataan Fakir Miskin Dan Orang Tidak Mampu
- c. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

---

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm.137

d. Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*texts books*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*deherseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum yurisprudensi, dan hasil – hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer, bahan hukum sekunder yang berupa kamus hukum, wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dan internet guna memenuhi data pendukung dan terstruktur dalam penulisan ini.<sup>10</sup>

#### **1.5.4 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum ini dianalisis dengan menggunakan analisis hukum kualitatif bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat, sedangkan jalan pemikiran yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum memakai “metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus”.

---

<sup>10</sup>*Ibid*, Hlm. 158