

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. 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.” 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 di perkotaan merupakan salah satu dari banyak permasalahan yang butuh perhatian yang serius. Fenomena gelandangan dan pengemis 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 gelandangan dan pengemis, 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.

Atapun yang lebih ironis, banyak orang-orang yang masih berbadan sehat, tetapi memilih hidup bergelandangan di jalanan.

Setiap upaya penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis secara tuntas, menuntut peninjauan sampai ke akar masalah. Tak ada jalan pintas untuk menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis ini. Penanggulangannya tidak dapat dilakukan dengan tergesa-gesa dan tidak dapat disederhanakan. Eksistensi gelandangan dan pengemis (gepeng) dalam lingkungan masyarakat merupakan suatu patologi sosial yang harus diberantas. Jika tidak, maka jumlahnya semakin banyak dari waktu ke waktu.

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*, 21/01/2014).

Kemiskinan merupakan suatu persoalan yang pelik dan multidimensional, sehingga harus diselesaikan dengan sudut pandang yang multidimensi pula. Permasalahan gepeng mempunyai kelekatan dengan permasalahan-permasalahan lain, seperti, pendidikan, ekonomi, sosial, politik serta hukum. Permasalahan ini bahkan

kian kompleks, manakala gelandangan dan pengemis 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 gelandangan dan pengemis yang makin “menjadi”. Tak terkecuali Kota Medan sebagai salah satu kota besar di Indonesia, juga telah memiliki peraturan daerah mengenai larangan gelandangan dan pengemis yang ditegaskan dalam 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.

Hukum sebagai sesuatu yang akan bersinggungan langsung dengan masyarakat, jelas akan banyak bergelut dengan sekian banyak dimensi dan faktor yang hidup di dalam masyarakat. 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 (peraturan-peraturan) 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, gelandangan dan pengemis 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 serasa tidak menyentuh akar persoalan yang sebenarnya dari masalah gelandangan dan pengemis khususnya di Kota Medan. Gelandangan dan pengemis masih saja menjadi permasalahan yang ber-kepanjangan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul “Implementasi Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan (Studi Kasus di Dinsosnaker Kota Medan).”

### **B. Identifikasi Masalah**

Dalam suatu penelitian, perlu diidentifikasi masalah yang akan diteliti menjadi terarah dan jelas tujuannya, sehingga tidak terjadi kesimpangsiuran di dalam membahas dan meneliti masalah yang ada. Jika identifikasi masalah sudah jelas, tentu dapat dilakukan penelitian lebih mendalam.

Berdasarkan latar belakang, penulis dapat mengidentifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut;

1. Faktor penyebab semakin banyaknya jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Medan.
2. Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003 Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan, dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Medan.
3. Peran Dinsosnaker dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis pengemis di Kota Medan.

4. Efektifitas sanksi hukum dalam menangani gelandangan dan pengemis pengemis di Kota Medan.

### **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah mutlak dilakukan dalam setiap penelitian. Agar peneliti terarah dan juga tidak luas. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Sukmadinata (2005:301) bahwa “Pembatasan masalah ialah membatasi variabel atau aspek mana yang diteliti dan mana yang tidak.” Untuk menghindari pembahasan yang terlalu luas dan hasil yang mengambang, maka yang menjadi pembatasan masalah dalam penelitian ini ialah:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Medan.
2. Peran Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (Dinsosnaker) dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Medan.

### **D. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi Perda Kota Medan No.6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Medan?
2. Bagaimana peran Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (Dinsosnaker) dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Medan?

### **E. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Perda Kota Medan No.6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan, dalam penanganan gepeng di Kota Medan.
2. Untuk memahami bagaimana peran Dinsosnaker dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Medan.

### **F. Manfaat Penelitian**

Tidak ada penelitian yang tidak memiliki manfaat. Penelitian yang baik, harus dapat dimanfaatkan. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

#### a) Secara Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah selaku pemegang kebijakan, dalam menangani permasalahan gelandangan pengemis sesuai implementasi Perda Kota Medan No. 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemis serta Praktek Tuna Susila di Kota Medan.

#### b) Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak terkait yaitu Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Medan untuk memaksimalkan peran dan fungsinya dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis di Kota Medan.