



# **NASKAH AKADEMIK**

**PENANGANAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN MERANGIN  
TAHUN ANGGARAN 2025**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadiran Allah SWT, dengan Rahmat dan Karunia-Nya, kegiatan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Taklupa pula diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Pemerintah Kabupaten Merangin khususnya Sekretariat DPRD Kabupaten Merangin atas kepercayaan yang diberikan kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum (Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan) sebagai Tenaga Ahli dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah ini.

Gelandangan dan Pengemis merupakan bagian dari warga negara Indonesia yang harus diberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasinya agar dapat hidup layak dan sejahtera. Oleh karena itu, diperlukan penanganan oleh Pemerintah Daerah terhadap Gelandangan dan Pengemis secara komprehensif, terpadu dan berkesinambungan yang salah satunya melalui pendekatan regulasi dengan pembentukan peraturan daerah.

Naskah Akademik ini memuat dasar-dasar pertimbangan dalam Pengaturan mengenai Penanganan Gelandangan dan Pengemis ditinjau dari dimensi teoretik maupun normatif dengan mempertimbangkan kondisi empirik dan kebutuhan Kabupaten Merangin dimasa mendatang. Harapan kami, mudahan kajian ini dapat menjadi bahan pertimbangan yang obyektif,

ilmiah dan rasional dalam menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Kami juga menyadari, Naskah Akademik Peraturan Daerah Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu, masukan dan kritikan serta saran senantiasa kami terima dengan senang hati demi kesempurnaan dari Naskah Akademik ini. Demikianlah kami sampaikan, kiranya Naskah Akademik ini dapat memenuhi harapan seluruh elemen Pemerintah Kabupaten Merangin dan bermanfaat untuk dapat digunakan sebagai masukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Merangin.

Jambi, Juni 2025

TIM PENYUSUN,

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI .....	iii
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>
1.1	Latar Belakang..... 1
1.2	Identifikasi Permasalahan ..... 3
1.3	Tujuan dan Kegunaan ..... 4
1.4	Metode ..... 5
<b>BAB II</b>	<b>KAJIAN DAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>
2.1	Pengertian Gelandangan dan Pengemis.....6
2.2	Azas dan Prinsip Dalam Perumusan Norma.....11
2.3	Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada Serta Permasalahan Yang di Hadapi Masyarakat.....18
2.4	Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Terhadap Aspek kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara .....20
<b>BAB III</b>	<b>EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>
3.1	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ..... 23
3.2	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.....26
3.3	Undang- Undang Nomor 20 Tahun 1999 Tentang Pengesahan Ilo Convention No. 138 Concerning Minimum Age For Admission To Employment (Konvensi Ilo Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja .....29
3.4	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia ..... 31
3.5	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Nasional

	Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.....	34
3.6	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja .....	35
3.7	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.....	36
3.8	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial Sebagaimana Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Pekerja Sosial.....	41
3.9	Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.....	44
3.10	Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.....	47
3.11	Peraturan Menteri Sosial Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Standart Nasional Rehabilitasi Nasional .....	48

#### BAB IV LANDASAN FILOSIFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1	Landasan Filosofis .....	52
4.2	Landasan Sosiologis .....	53
4.3	Landasan Yuridis.....	55

BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	
5.1	Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	59
5.2	Ruang Lingkup Materi Muatan .....	60
BAB VI	PENUTUP	
6.1	Simpulan .....	66
6.2	Saran .....	67
DAFTAR PUSTAKA .....		69
LAMPIRAN		
DRAFT RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS		

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Fenomena gelandangan dan pengemis yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya berpotensi membahayakan dirinya sendiri dan dapat mengganggu ketertiban umum. Jumlah penduduk Indonesia yang selalu meningkat, tidak selalu didukung dengan tingkat pemerataan perekonomian yang baik. Hal ini menimbulkan berbagai masalah yang dapat dilihat dengan kasat mata misalnya tingkat kesejahteraan yang rendah dibidang sosial. Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam setiap kemajuan daerah pasti menyisakan permasalahan di bidang perekonomian. Pertumbuhan masyarakat yang sangat dinamis sudah pasti tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan ekonomi. Sandang, pangan dan papan adalah kebutuhan primer bagi masyarakat yang saat ini tidak dapat digantikan oleh apapun. Berbeda dengan kebutuhan tersier yang keberadaannya dapat digantikan apabila tidak terpenuhi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. Gelandangan didefinisikan sebagai orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan hidup mengembara di tempat umum, sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara/alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Gepeng (gelandangan dan pengemis) merupakan suatu fenomena sosial yang

harus ditanggapi dengan serius.

Gelandangan dan pengemis terjadi di masyarakat akibat terganggunya fungsi sosial<sup>1</sup>. Tak jarang anak pun ikut “menggelandang” bersama orangtuanya hidup di jalanan. Dikatakan terganggu karena seharusnya secara normal anak berada pada suatu situasi rumah, sekolah atau lingkungan bermain yang di dalamnya terdapat interaksi yang mendukung perkembangan anak tersebut, baik itu fisik, motorik, sosial, psikologis maupun moralnya. Orang tua sangat mempengaruhi keputusan anak dalam rangka mencari nafkah. Dukungan ini dapat berupa langsung maupun tidak langsung. Keadaan sosial ekonomi keluarga yang serba kekurangan mendorong anak jalanan dan pengemis untuk mencari penghasilan lebih. Hal lain adalah sosialisasi komunikasi di antara teman atau lingkungan yang berakibat pada pengajakan untuk melakukan hal-hal tersebut.

Keberadaan naskah Akademik dalam penyusunan suatu peraturan sangatlah penting mengingat kondisi yang sering terjadi saat ini yaitu sering tumpang-tindihnya dan inkonsistensi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Selain itu juga menghindari perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas, terlalu mengawang-awang/tidak membumi dan tidak didukung dengan sarana dan prasarana yang dipersyaratkan sehingga mengakibatkan sulitnya implementasi dan menimbulkan banyak interpretasi. Dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis dan kritis, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan ilmiah yang cukup kuat sebagai alas dasar mengapa suatu permasalahan harus diselesaikan dengan bantuan pembentukan peraturan, baik penyempurnaan/revisi atau penggantian. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh didasarkan dengan

---

<sup>1</sup> Shalahuddin, Odi. Dibawah Bayang-Bayang Ancaman. Semarang: Yayasan Setara, 2004, hlm 14.



asumsi-asumsi semata, akan tetapi harus didukung dengan data dan informasi yang lengkap dan akurat. Ketersediaan data dan informasi tersebut akan sangat membantu pengambil kebijakan dan para perancang peraturan perundang-undangan untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai kebutuhan. Data dan informasi dari hasil penelitian atau pengkajian tersebut yang akan digunakan sebagai bahan untuk kepentingan pembentukan peraturan perundang-undangan dan dituangkan dalam sebuah Naskah Akademik peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian sebagaimana telah dijelaskan, Tim Penyusun membuat Naskah Akademik suatu peraturan perundang-undangan dengan judul "Naskah Akademik tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

## **1.2 IDENTIFIKASI MASALAH**

Merebaknya berbagai kasus gelandangan dan pengemis tentu saja memprihatinkan kita semua. Dengan hadirnya mereka akan menaikkan jumlah tingkat kriminalitas. Perkembangan ekonomi saat ini yang semakin sulit menyebabkan makin banyak dan maraknya kehadiran mereka. Tidak hanya berdiri di samping lampu lalu lintas, mereka juga saat ini terlihat di tempat umum. Tak sedikit pula yang sudah mulai berkeliling dari rumah ke rumah. Hal ini tentu saja sangat meresahkan masyarakat pada umumnya. Beberapa kasus pun terjadi ketika tidak diberikan maka mereka akan melakukan tindakan paksa yang berujung pada tindakan kriminalitas. Berdasarkan Latar Belakang permasalahan diatas, bahwa penanganan gelandangan dan pengemis adalah permasalahan yang serius sehingga dibutuhkan pengaturan yang lebih lanjut. Oleh karena itu, diperlukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Merangin. Pengaturan Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten

Merangin dalam sebuah norma hukum dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan dan permasalahan menyangkut:

1. Apa urgensi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?
2. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?
3. Apa yang menjadi jangkauan pengaturan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?

### **1.3 TUJUAN DAN KEGUNAAN**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan naskah akademik ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
2. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.
3. Merumuskan jangkauan pengaturan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, lebih lanjut diharapkan dapat

membawa manfaat berupa terciptanya Peraturan Daerah yang berkualitas, tidak tumpang tindih dengan peraturan lainnya serta mengurai permasalahan sosial lainnya terkait Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

#### **1.4 METODE**

Penyusunan Naskah Akademik ini yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian penyusunan Naskah Akademik digunakan metode yang berbasiskan metode penelitian hukum. Setiap penelitian akan ada kerangka teoritis yang menjadi acuan dan bertujuan untuk mengidentifikasi terhadap dimensi sosial yang relevan oleh peneliti<sup>2</sup>. Metode *social-legal research* penelitian yang digunakan dalam rancangan naskah akademik ini adalah. Dimana hukum yang baik adalah yang berasal dari masyarakat yang menggambarkan secara faktual kenyataan yang ada sehingga dapat berfungsi secara efektif. Untuk mendukung penelitian ini maka digunakan pendekatan jenis kualitatif dengan tujuan untuk mendapat penjelasan atau gambaran secara komprehensif mengenai Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Pendekatan kualitatif ini dilakukan dengan metode pengumpulan data kepustakaan dengan cara meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta : Universitas Indonesia, 1989, hlm. 125.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **2.1 PENGERTIAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

Apabila kita lihat dan bandingkan dengan fenomena gelandangan dan pengemis yang terjadi diluar negeri seperti Amerika Serikat, maka istilah yang populer digunakan di Amerika Serikat untuk menyebut gelandangan dan pengemis adalah homeless<sup>3</sup>. Sedangkan di Indonesia istilah yang dikenal adalah Gepeng singkatan dari gelandangan dan Pengemis. Gelandangan dan pengemis ini adalah fenomena yang terjadi pada tiap Provinsi Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia. Pelan tapi pasti meningkat jumlahnya dari tahun ke tahun.

Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis yang dimaksud dengan gelandangan dan pengemis tersebut adalah sebagai berikut :

- Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum;
- Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Kementerian Sosial Republik Indonesia saat itu memberikan rumusan yang sama dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis mengenai pengertian gelandangan dan pengemis

---

<sup>3</sup> Engkus Kuswarno, 2008, Metode Penelitian Komunikasi Contoh Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: "Manajemen Komunikasi Pengemis", (Bandung : PT Remaja Rosdakarya), hal. 88.

tersebut sebagai berikut: "Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Adapun pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta dimuka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang"<sup>4</sup>. Selanjutnya, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa pengertian gelandangan adalah "orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu pekerjaannya, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini tidak tentu tujuannya, bertualang". Berikutnya, pengertian pengemis adalah "orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum"<sup>5</sup>.

Sekalipun berbeda secara definisi gelandangan dan pengemis memiliki kesamaan substansi, yaitu substansi dalam hal penanganannya. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa gelandangan dan pengemis merupakan kelompok masyarakat yang mengalami disfungsi sosial atau penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Adapun usaha-usaha penanggulangan yaitu dilakukan dengan upaya preventif, represif dan rehabilitasi. Upaya preventif adalah usaha secara terorganisir yang dimaksudkan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Adapun Upaya represif adalah usaha-usaha yang terorganisir yang dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan. Upaya rehabilitatif adalah usaha-usaha

---

<sup>4</sup> Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, 2005, Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, (Jakarta : Depsos RI), hal. 2.

<sup>5</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2012, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi ke-3, (Jakarta : Balai Pustaka), hal. 281.

yang terorganisir meliputi usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, penyaluran dan tindak lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga Negara Republik Indonesia. Upaya rehabilitatif ini dilaksanakan melalui Panti Sosial<sup>6</sup>.

Dalam Ilmu Patologi Sosial, Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat<sup>7</sup>. Gelandangan dan pengemis termasuk sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit masyarakat. Sebagai suatu permasalahan sosial, sudah tentu memerlukan cara-cara penyelesaiannya. Analisis terhadap faktor penyebab munculnya gelandangan dan pengemis menjadi sangat penting untuk menentukan cara-cara penanganan penyakit masyarakat tersebut.

Permasalahan yang mereka hadapi begitu kompleks, baik dari segi keluarga, lingkungan sekitar, masyarakat, hingga kebijakan-kebijakan makro. Sudah pasti yang menjadi penyebab utama adalah ketidakstabilan ekonomi yang terjadi pada mereka. Tidak terdapatnya penghasilan yang tetap yang dimiliki perbulannya. Sehingga sangat kesulitan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Adapun pemasukan yang ada selama ini jauh di bawah jumlah kebutuhan yang harus mereka keluarkan sehari-harinya.

Sehingga dapat disimpulkan hal yang mempengaruhi atau menyebabkan seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, Menurut Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, ada beberapa faktor penyebab munculnya

---

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah RI No. 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis

<sup>7</sup> Kartini Kartono, 2003, Patologi Sosial II Kenakalan Remaja, Ed. 1, Cet. 5, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada), hal. 4.

gelandangan dan pengemis dalam kehidupan masyarakat Indonesia, yaitu :

1. Tingginya tingkat kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
2. Rendahnya tingkat pendidikan dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
3. Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.
4. Faktor sosial budaya, hal ini didukung oleh lingkungan sekitar dan para pemberi sedekah. Terdapat beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu:
  - a. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
  - b. Sikap pasrah pada nasib, menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
  - c. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang, ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian<sup>8</sup>.

Sementara itu, Artidjo Alkostar dalam penelitiannya tentang kehidupan gelandangan menguraikan bahwa terjadinya gelandangan dan pengemis dapat dibedakan menjadi dua faktor penyebab yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

---

<sup>8</sup> Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, Op.cit, hal. 7- 8

Faktor internal meliputi sifat-sifat malas, tidak mau bekerja, mental yang tidak kuat, adanya cacat fisik ataupun cacat psikis. Sedangkan faktor eksternal meliputi faktor sosial, kultural, ekonomi, pendidikan, lingkungan, agama dan letak geografis<sup>9</sup>.

Berikutnya, menurut Dimas Dwi Irawan ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut, yaitu; merantau dengan modal nekad, malas berusaha, disabilitas fisik/cacat fisik, tidak adanya lapangan kerja, tradisi yang turun temurun, mengemis daripada menganggur, harga kebutuhan pokok yang mahal, kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut, ikut-ikutan saja, disuruh orang tua, dan menjadi korban penipuan<sup>10</sup>.

Berdasarkan uraian mengenai faktor-faktor penyebab tersebut diatas, maka tidak dapat dipungkiri bahwa faktor kemiskinan adalah menjadi faktor yang dominan menyebabkan munculnya gelandangan dan pengemis dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Tidak hanya di Indonesia, fenomena gelandangan dan pengemis ini juga terjadi dan dapat ditemukan diluar negeri. Terdapat banyak faktor penyebab timbulnya permasalahan gelandangan dan pengemis tersebut. Sama halnya dengan di Indonesia, faktor kemiskinan ini ternyata juga menjadi penyebab utama munculnya fenomena gelandangan dan pengemis di negara-negara maju seperti Amerika Serikat. Faktor kemiskinan tersebut diatas yang juga dipengaruhi oleh faktor-faktor politik dan sosial dapat menyebabkan munculnya permasalahan gelandangan dan pengemis di kalangan masyarakat Amerika Serikat.

Seperti yang dikemukakan oleh Judith Goode dan Jeff Maskovsky sebagai berikut: "*People become homeless for a variety of reasons. Homelessness is primarily*

---

<sup>9</sup> Artidjo Alkotsar, 1984, Advokasi Anak Jalanan, (Jakarta : Rajawali), hal. 14.

<sup>10</sup> Dimas Dwi Irawan, 2013, Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis, Jakarta : Titik Media Publisher, hal. 6.



*an economic problem, and is also affected by a number of social and political factors*"<sup>11</sup>.

## **2.2 AZAS DAN PRINSIP DALAM PERUMUSAN NORMA**

Menurut Sudikno Mertokusumo, asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dikelompokkan menjadi 2 (dua) yakni Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan<sup>12</sup>. Tujuan adanya asas pembentuk peraturan perundang-undangan secara umum, merupakan asas umum yang berlaku diberbagai negara. Adapun asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut<sup>13</sup>:

1. *Lex superior derogat legi inferiori*<sup>14</sup>, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
2. *Lex specialis derogat legi generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan khusus didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum prinsip ini berlaku terhadap peraturan perundang-undangan yang setingkat.

---

<sup>11</sup> Judith Goode and Jeff Maskovsky, 2007, *The New Poverty Studies: The Ethnography of Power, Politics and impoverished People in The United States*, (New York : New York University Press), hal. 210.

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17.

<sup>13</sup> Armen Yasir, *Teknik Perundang-Undangan*, Univeristas lampung, Bandar Lampung, 2007, hlm 20.

<sup>14</sup> Lihat juga Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm 332.

3. *Lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada yang terdahulu.
4. *Lex neminem cogit ad impossibilia*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut dengan asas kepatutan (*bilijkheid*).
5. *Lex perfecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
6. *Non retroactive*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut (*statues are not intended to have retroactive effect*) karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Menurut Hamid S. Attamimi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi : Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; Ketiga, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli<sup>15</sup>. Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnelsen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginnelsen*), yang

---

<sup>15</sup> Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115

didalamnya terdiri dari azas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto meliputi:

- a. Azas Kejelasan Tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
  - b. Azas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang;
  - c. Azas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
  - d. Azas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis.
- 1) Aspek Filosofis adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang

berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat.

- 2) Aspek Yuridis adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
  - 3) Aspek Sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. Azas hasil guna dan daya guna adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - f. Azas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
  - g. Azas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
  - h. Azas materi muatan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

- 1) Azas kekeluargaan adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 2) Azas Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- 3) Azas Bhinneka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 4) Azas Keadilan adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- 5) Azas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 6) Azas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) Azas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;

- 8) Azas pengayoman adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) Azas Kemanusiaan adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) Azas kemanusiaan adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) Azas Kebangsaan adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>16,22</sup>

Terkait dengan materi muatan rancangan peraturan daerah yang mengatur Penanganan gelandangan dan pengemis, perlu juga memperhatikan prinsip-prinsip dalam penanganannya yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.

Adapun Prinsip-prinsip sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 antara lain sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47

a. Azas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap penanganan gelandangan dan pengemis adalah untuk memberikan perlindungan terhadap gelandangan dan pengemis serta untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Azas Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap penanganan gelandangan dan pengemis harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara.

c. Azas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa dalam setiap penanganan gelandangan dan pengemis harus dilaksanakan dengan jalan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

d. Azas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap penanganan gelandangan dan pengemis harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

e. Azas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap penanganan gelandangan dan pengemis harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

## 2.3 KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT

Kabupaten Merangin berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik per Tahun 2024 tercatat sekitar 393,3 ribu jiwa dengan kepadatan penduduknya sekitar 50 jiwa/km<sup>2</sup>. Dengan tabel jumlah penduduk Kabupaten Merangin sebagai berikut <sup>17</sup>:

Kecamatan	Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin (Jiwa)					
	Laki-laki		Perempuan		Total	
	2020	2022	2020	2022	2020	2022
Jangkat	4.828	4.844	4.592	4.613	9.420	9.457
Jangkat Timur	4.888	4.898	4.521	4.531	9.409	9.429
Muara Siau	5.191	5.241	4.872	4.906	10.063	10.147
Lembah Masurai	7.201	7.150	6.674	6.637	13.875	13.787
Tiang Pumpung	2.372	2.360	2.312	2.313	4.684	4.673
Pamenang	17.099	17.279	16.377	16.620	33.476	33.899
Pamenang Barat	8.842	8.944	8.452	8.557	17.294	17.501
Renah Pamenang	7.351	7.400	7.065	7.121	14.416	14.521
Pamenang Selatan	5.315	5.343	5.115	5.186	10.430	10.529
Bangko	24.838	24.941	24.019	24.270	48.857	49.211
Bangko Barat	5.619	5.594	5.366	5.396	10.985	10.990
Nalo Tantan	8.630	9.185	8.358	8.967	16.988	18.152
Batang Masumai	5.444	5.542	5.258	5.327	10.702	10.869
Sungai Manau	5.053	5.086	5.163	5.193	10.216	10.279
Renah Pembarap	6.675	6.819	6.312	6.366	12.987	13.185
Pangkalan Jambu	3.137	3.130	3.272	3.291	6.409	6.421
Tabir	14.379	14.367	14.215	14.241	28.594	28.608
Tabir Ulu	4.053	4.024	4.091	4.069	8.144	8.093
Tabir Selatan	15.090	15.247	14.223	14.477	29.313	29.724
Tabir Ilir	4.514	4.482	4.347	4.323	8.861	8.805
Tabir Timur	4.074	4.093	3.834	3.871	7.908	7.964
Tabir Lintas	4.169	4.204	3.943	4.007	8.112	8.211
Margo Tabir	6.910	6.904	6.694	6.745	13.604	13.649
Tabir Barat	4.685	4.773	4.620	4.700	9.305	9.473
MERANGIN	180.357	181.850	173.695	175.727	354.052	357.577

Data yang didapat dari Dinas Sosial Kabupaten Merangin bahwa pada 2023 jumlah gelandangan dan pengemis yang terdata sebanyak 12 orang dan pada tahun

<sup>17</sup> [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)



2025 menurun menjadi 7 orang. Adapun proses pendataan saat ini adalah Dinas menerima pelaporan dari masyarakat dan Satpol PP untuk kemudian dilakukan pembentukan Tim Lapangan Dinas Sosial dan Satpol PP. Kemudian tim lapangan tersebut menindaklanjuti laporan tersebut. Selanjutnya gelandangan dan pengemis tersebut dilakukan pendataan ke Dinas Sosial.

Mengingat anggaran yang dialokasikan untuk gelandangan dan pengemis ini masih sangat minim, maka diharapkan ada perhatian lebih dari Pemerintah Daerah untuk memberikan *support sistem* dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Merangin. Saat ini Dinas Sosial dalam melakukan penanganan akan gelandangan dan pengemis dengan membuat *memorandum of understanding* dengan Kodim 0420 Sarko.

Pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengatasi gelandangan dan pengemis kewalahan termasuk juga mengatasi pengamen di ruang publik. Sebagai bukti meskipun sudah kerap ditertibkan dan diamankan, mereka tetap saja berkeliaran ditengah masyarakat. Bahkan papan larangan pun kerap dirusak. Kondisi saat ini yang membuat masyarakat mulai resah lantaran beberapa pengemis dan gelandangan tersebut bersikap agresif dan mengganggu ketenangan masyarakat.

Keberadaan gelandangan dan pengemis bukan tanpa sebab, dari beberapa faktor yang ada, faktor kemiskinan keluarga merupakan faktor yang mempengaruhi paling banyak. Ketidakstabilan ekonomi sudah pasti memberikan pengaruh yang sangat besar. Dalam hal pemenuhan kebutuhan yang tinggi sementara pemasukan yang ada dengan mereka jauh di bawah itu.

Untuk mengakomodir hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Merangin memandang perlu mengambil kebijakan dalam upaya menanggulangi gelandangan dan pengemis melalui pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah ini

nantinya diharapkan dapat menggunakan model-model pendekatan yang sesuai dengan latar belakang persoalan yang muncul. Pendekatan secara persuasif dan akomodatif lebih berhasil dibandingkan dengan pendekatan agresif.

Sebagaimana diketahui saat ini bahwa Kabupaten Merangin belum memiliki pengaturan terkait gelandangan dan pengemis. Oleh sebab itu Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan gelandangan dan Pengemis sangat diharapkan dan bersifat *urgent* untuk mengatasi dan menangani gelandangan dan pengemis di Kabupaten Merangin

#### **2.4 KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN NEGARA**

Persoalan mengenai gelandangan dan pengemis nampaknya tidak lagi menjadi diskursus sosial-ekonomi semata, melainkan sudah berkembang menjadi persoalan hukum di banyak negara, termasuk di Indonesia. Lahirnya banyak regulasi dan peraturan perundang-undangan mengenai gelandangan dan pengemis menjadi bukti bahwa keberadaan mereka membutuhkan penanganan serius karena seringkali bersinggungan dengan kepentingan masyarakat lain yang tidak sejalan. Pemberian secara hukum terhadap keberadaan mereka bisa menimbulkan banyak gesekan di masyarakat, yang dalam kondisi tertentu, bahkan bisa berujung pada terjadinya, konflik, disharmoni dan ketidaknyamanan. Hal ini tentu tidak sejalan dengan amanah konstitusi yang menjamin terselenggaranya masyarakat adil,

makmur, dan sejahtera.

Di beberapa daerah di Indonesia, keberadaan gelandangan dan pengemis sudah dianggap sebagai sesuatu yang meresahkan. Karena itu, untuk meminimalkan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan di masyarakat, pemerintah daerah setempat menyusun regulasi yang mengatur agar gelandangan dan pengemis tidak berkembang, dan bahkan menjadi tidak ada sama sekali. Pola pengaturan yang diterapkan umumnya bersifat preventif, repressif, dan rehabilitatif. Ketiganya dicoba laksanakan secara simultan dengan harapan persoalan gelandangan dan pengemis bisa tertangani dengan baik di masing-masing daerah.

Setiap penerapan suatu peraturan perundang-undangan sudah barang tentu akan menimbulkan implikasi atau pengaruh terhadap beberapa aspek kehidupan. Demikian halnya dengan Penerapan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Implementasi Peraturan Daerah ini nantinya akan menimbulkan berbagai implikasi yang terjadi terhadap baik dari aspek keuangan Daerah maupun Aspek Kehidupan Masyarakat. Dari Aspek Kehidupan Masyarakat. Kehadiran Raperda Penanganan Gelandangan dan Pengemis bertujuan untuk menekan terjadinya lonjakan gelandangan dan pengemis. Bahkan dalam kondisi yang paling ideal, keberadaan raperda ini nantinya bisa mewujudkan Kabupaten Merangin yang bebas dari gelandangan dan pengemis. Sebuah harapan yang lahir tidak hanya dari keinginan masyarakat Merangin, tetapi memang menjadi bagian dari amanah perundang-undangan di Indonesia yang menghendaki agar persoalan mengenai gelandangan dan pengemis bisa segera ditanggulangi.

Dari aspek keuangan daerah, penanganan gelandangan dan pengemis memang membutuhkan alokasi anggaran yang tidak sedikit. Harus diakui memang, penanganan gelandangan dan pengemis selama ini yang terkesan kurang

maksimal memang disebabkan oleh keterbatasan anggaran. Selama ini anggaran yang diberikan kepada Dinas masih sangat minim dengan anggaran yang harus dikeluarkan untuk membiayai perawatan gelandangan di Kabupaten Merangin. Seyogyanya, baik atau tidaknya pelaksanaan suatu kebijakan salah satunya disebabkan oleh anggaran yang dibutuhkan. Pengimplementasian kebijakan penanganan gelandangan dan pengemis tidak akan berjalan dengan maksimal jika terbatasnya dana yang diberikan. Upaya pemerintah daerah dalam hal ini dinas sosial dalam mengatasi hambatan terbatasnya dana yang diberikan untuk penanganan atau pembinaan anak jalanan ialah mengusulkan penambahan dana ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta sebisa mungkin mendatangkan anggaran pemerintah provinsi dan pemerintah pusat ke daerah, dengan alasan bahwa dana yang diberikan selama ini tidak sesuai dengan beban kerja yang dilakukan.

## **BAB III**

### **EVALUASI DAN ANALISIS PERUNDANG-UNDANGAN**

Terkait dengan Perumusan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis terdapat sejumlah Peraturan Perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman sebagai landasan hukum. Selain itu, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini tidaklah berdiri sendiri, namun memiliki keterkaitan langsung atau tidak langsung dengan beberapa peraturan lainnya. Beberapa peraturan yang menjadi landasan hukum serta terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini dijadikan dasar dalam mengevaluasi dan menganalisis terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, beberapa peraturan tersebut, antara lain sebagai berikut:

#### **3.1 UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Undang-Undang Dasar ini merupakan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen. Dalam Undang-Undang Dasar hasil amandemen ini, materi mengenai Hak Asasi Manusia menjadi salah satu topik prioritas yang ditambahkan sebagai BAB baru yang dijabarkan kedalam sepuluh Pasal. Dalam Undang-Undang Dasar hasil amandemen ini, pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia diatur secara detail, hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran Hak Asasi Manusia. Selain itu juga, masalah Hak Asasi Manusia ini sendiri secara internasional telah menjadi isu penting yang dapat perhatian secara

serius. Adapun jenis-jenis hak asasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar hasil amandemen ini antara lain sebagai berikut :

- 1) Hak Untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya
- 2) Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah
- 3) Hak untuk kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- 4) Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar
- 5) Berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya,
- 6) Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif
- 7) Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
- 8) Hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- 9) Hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- 10) Hak atas status kewarganegaraan.
- 11) Hak kebebasan untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya,
- 12) Hak memilih pekerjaan,
- 13) Hak memilih kewarganegaraan,
- 14) Hak memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- 15) Hak kebebasan untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

- 16) Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
- 17) Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi
- 18) Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda.
- 19) Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- 20) Hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia
- 21) Hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat
- 22) Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan.
- 23) Hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- 24) Hak atas jaminan sosial.
- 25) Hak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.
- 26) Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut
- 27) Hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- 28) Hak atas Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional

Dengan demikian, konstitusi Negara telah menjamin hak asasi manusia. Hal inilah yang menjadi tugas dan tanggung jawab negara terutama pemerintah dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi tersebut,

salah satunya dengan menuangkannya dalam peraturan perundang-undangan lebih lanjut.

- (1) Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 menyebutkan:  
Fakir miskin dan anak-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;
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Seperti yang disebutkan diatas Negara menjamin keberlangsungan hidup gelandangan dan pengemis. Sehingga memang diperlukan payung hukum bagi Pemerintah Kabupaten Merangin untuk Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

### **3.2 UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 1979 TENTANG KESEJAHTERAAN ANAK**

Berbicara mengenai gelandangan dan pengemis pasti berbicara mengenai hak asasi manusia dan juga kaitan dengan anak. Karena dalam elandangan dan pengemis terdapat anak-anak yang eharusnya tidak berada pada kondisi tersebut. Hak asasi terhadap anak ternyata sudah sejak dahulu menjadi perhatian pemerintah jauh sebelum dilakukannya amandemen undang-undang dasar 1945 yaitu dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, hanya saja materi ini belum termuat dalam konstitusi sebelumnya. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak dibentuk mengingat anak adalah



potensi serta penerus cita-cita bangsa yang dasar-dasarnya telah diletakkan oleh generasi sebelumnya. Suatu bangsa dalam membangun dan mengurus rumah tangganya harus mampu membentuk dan membina suatu tata penghidupan serta kepribadiannya.

Usaha ini merupakan suatu usaha yang terus menerus, dari generasi ke generasi. Untuk menjamin usaha tersebut, perlu setiap generasi dibekali oleh generasi yang terdahulu dengan kehendak, kesediaan, dan kemampuan serta ketrampilan untuk melaksanakan tugas itu. Hal ini dapat tercapai bila generasi muda selaku generasi penerus mampu memiliki dan menghayati falsafah hidup bangsa. Untuk itu diperlukan usaha-usaha pembinaan, pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan anak. Sebagai pemenuhan dalam kesejahteraan anak, dalam Undang-Undang ini diatur kembali hak anak, antara lain sebagai berikut:

- a. Anak berhak atas kesejahteraan, perawatan, asuhan dan bimbingan berdasarkan kasih sayang baik dalam keluarganya maupun didalam asuhan khusus untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar.
- b. Anak berhak atas pelayanan untuk mengembangkan kemampuan dan kehidupan sosialnya, sesuai dengan kebudayaan dan kepribadian bangsa, untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna.
- c. Anak berhak atas pemeliharaan dan perlindungan, baik semasa dalam kandungan maupun sesudah dilahirkan.
- d. Anak berhak atas perlindungan terhadap lingkungan hidup yang dapat membahayakan atau menghambat pertumbuhan dan perkembangannya dengan wajar.
- e. Anak berhak pertama-tama dalam keadaan yang membahayakan, mendapat pertolongan, bantuan, dan perlindungan.

- f. Anak yang tidak mempunyai orang tua berhak memperoleh asuhan oleh negara atau orang atau badan.
- g. Anak yang tidak mampu berhak memperoleh bantuan agar dalam lingkungan keluarganya dapat tumbuh dan berkembang dengan wajar.
- h. Anak yang mengalami masalah kelakuan berhak diberi pelayanan dan asuhan yang bertujuan menolongnya guna mengatasi hambatan yang terjadi dalam masa pertumbuhan dan perkembangannya.
- i. Anak cacat berhak memperoleh pelayanan khusus untuk mencapai tingkat pertumbuhan dan perkembangan sejauh batas kemampuan dan kesanggupan anak yang bersangkutan.

Pemenuhan terhadap kesejahteraan anak ini menjadi tanggung jawab orang tua baik secara rohani, jasmani maupun sosial. Pengabaian terhadap tanggung jawab ini dapat mengakibatkan dicabutnya kuasa asuh sebagai orang tua terhadap anaknya (dengan keputusan hakim). Dalam hal ini ditunjuk orang atau badan sebagai wali. Pencabutan kuasa asuh sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (2) tidak menghapuskan kewajiban orang tua yang bersangkutan untuk membiayai, sesuai dengan kemampuannya, penghidupan, pemeliharaan, dan pendidikan anaknya. Untuk menghindari terjadinya hal demikian, pemerintah maupun masyarakat melakukan usaha pembinaan, pengembangan, pencegahan, dan rehabilitasi baik didalam maupun diluar Panti. Selain itu juga Pemerintah mengadakan pengarahan, bimbingan, bantuan, dan pengawasan terhadap usaha kesejahteraan anak yang dilakukan oleh masyarakat.

### **3.3 UNDANG- UNDANG NOMOR 20 TAHUN 1999 TENTANG PENGESAHAN ILO *CONVENTION NO. 138 CONCERNING MINIMUM AGE FOR ADMISSION TO EMPLOYMENT* (KONVENSI ILO MENGENAI USIA MINIMUM UNTUK DIPERBOLEHKAN BEKERJA)**

Undang-Undang ini merupakan pengesahan terhadap Konferensi Ketenagakerjaan Internasional (*Internasional Labour Organisation*) yang kelima puluh delapan yang dilaksanakan pada tanggal 26 Juni 1973 di Jenewa. Konvensi ini menetapkan usia minimum untuk diperbolehkan bekerja. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 isi Konvensi tersebut disepakati bahwa Setiap anggota yang memberlakukan Konvensi ini wajib membuat kebijakan nasional yang dirancang untuk menjamin penghapusan secara efektif pekerja anak dan secara bertahap meningkatkan usia minimum untuk diperbolehkan bekerja sampai pada suatu tingkat yang sesuai dengan perkembangan fisik dan mental sepenuhnya dari orang muda. Terkait dengan usia minimum untuk diperbolehkan bekerja, ada beberapa ketentuan yang diatur dalam konvensi ini antara lain sebagai berikut:

1. Usia minimum tidak boleh kurang dari usia tamat wajib belajar, yaitu tidak boleh kurang dari 15 Tahun, dalam keadaan apapun;
2. Tanpa mengurangi ketentuan diatas, anggota yang perekonomian dan fasilitas perndidikannya tidak cukup berkembang, setelah berkonsultasi dengan organisasi pengusaha dan pekerja yang berkepentingan, jika ada, sebagai permulaan dapat menetapkan usia minimum 14 tahun.
3. Usia Minimum untuk diperbolehkan bekerja di setiap jenis pekerjaan, yang karena sifat atau keadaan lingkungan tempat pekerjaan itu dilakukan dapat membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral orang muda, tidak boleh

kurang dari 18 tahun.

4. Tanpa mengabaikan ketentuan Pasal diatas, undang-undang atau peraturan nasional atau penguasa yang berwenang, setelah berkonsultasi dengan organisasi pengusaha dan pekerja yang berkepentingan, jika ada, dapat memperbolehkan orang muda berusia 16 tahun ke atas bekerja, dengan syarat bahwa kesehatan, keselamatan, dan moral mereka dilindungi sepenuhnya dan mereka telah dapat pendidikan atau pelatihan kejuruan khusus mengenai cabang kegiatan yang bersangkutan.
5. Peraturan perundang-undangan nasional dapat memperbolehkan mempekerjakan orang berusia 13-15 tahun dalam pekerjaan ringan yang :
  - (a) tidak berbahaya bagi kesehatan dan perkembangan mereka;
  - (b) tidak mengganggu kehadiran mereka megikuti pelajaran sekolah, mengikuti orientasi kejuruan atau program latihan yang disetujui oleh penguasa yang berwenang atau kemampuan mereka mendapatkan manfaat dari pelajaran yang diterima.

Secara garis besar, dapat disimpulkan bahwa konvensi dimaksudkan untuk menghapuskan segala bentuk praktek mempekerjakan anak serta meningkatkan perlindungan dan penegakan hukum secara efektif sehingga akan lebih menjamin perlindungan anak dari eksploitasi ekonomi, pekerjaan yang membahayakan keselamatan dan kesehatan anak, mengganggu pendidikan, serta mengganggu perkembangan fisik dan mental anak. Pengesahan Konvensi ini menunjukkan kesungguhan Indonesia dalam memajukan dan melindungi hak dasar anak dan akan lebih meningkatkan citra positif Indonesia dan memantapkan kepercayaan masyarakat internasional.

### **3.4 UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 1999 TENTANG HAK ASASI MANUSIA**

Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Bangsa Indonesia sebagai sebuah Negara mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Hak Asasi Manusia dengan menuangkan materi mengenai Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Negara Indonesia. Untuk melaksanakan kewajiban yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang isinya menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat, serta segera meratifikasi berbagai instrument Perserikatan Bangsa- Bangsa tentang Hak Asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Hal inilah yang melatarbelakangi terbentuknya Undang-Undang ini. Pembentukan Undang-Undang ini berpedoman pada Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa, Konvensi Perserikatan Bangsa- Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Materi Undang- undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan hukum masyarakat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang No 39 Tahun 1999 bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan. Ditegaskan lagi dalam Pasal 3 bahwa:

- (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan.
- (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.
- (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Terkait dengan Hak Asasi Manusia, ada beberapa hak yang diatur dalam undang-undang ini, antara lain:

- a. hak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya;
- b. hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan
- c. hak mengembangkan diri;
- d. hak memperoleh keadilan;
- e. hak atas kebebasan pribadi;
- f. hak atas rasa aman;
- g. hak atas kesejahteraan;
- h. hak turut serta dalam pemerintahan;

- i. hak wanita;
- j. hak anak;

Dengan demikian dalam Undang-Undang ini tentang gelandangan dan pengemis juga ikut diatur secara hukum. Diakui keberadaannya dan mendapatkan perlindungan. Adapun keberadaan mereka saat ini sudah sangat mengkhawatirkan tetapi negara juga bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan dan tidak adanya diskriminasi, perlakuan yang sama dihadapan hukum. Dalam undang-undang ini Pemerintah diwajibkan dan diberi tanggungjawab untuk menghormati, melindungi, menegakan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini seperti yang terdapat dalam Pasal 8 Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakan dan memajukan hak asasi manusia yaitu melalui Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagai lembaga mandiri beserta pendelegasian fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. Terhadap penghormatan, perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia, undang-undang ini member ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi dengan melakukan pengaduan dan/atau gugatan atas pelanggaran hak asasi manusia, pengajaran usulan mengenai perumusan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia kepada Komnas HAM, penelitian, pendidikan, dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia. Dengan adanya undang-undang ini, dapat dijadikan panyung hukum dari seluruh peraturan perundang-

undangan tentang hak asasi manusia.

**3.5 UNDANG-UNDANG NOMOR 40 TAHUN 2004 TENTANG SISTEM JAMINAN NASIONAL SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH BEBERAPA KALI TERAKHIR DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA MENJADI UNDANG-UNDANG**

Bahwa dalam konsiderans menimbang undang-undang ini menjabarkan tentang setiap orang yang bergerak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur. Ditambahkan bahwa untuk memberikan jaminan sosial yang menyeluruh, negara mengembangkan sistem jaminan sosial nasional bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam ketentuan umum dituliskan bahwa jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Dalam Pasal 3 dikatakan bahwa sistem jaminan sosial ini bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau keluarganya. Adapun Pasal 18 menyebutkan tentang Jenis Program Jaminan social meliputi:

- a. Jaminan kesehatan;
- b. Jaminan kecelakaan kerja;
- c. Jaminan hari tua;
- d. Jaminan pensiun; dan



- e. Jaminan kematian

### **3.6 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH BEBERAPA KALI TERAKHIR DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA MENJADI UNDANG-UNDANG**

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembagian urusan dari pemerintah pusat ke pemerintah Kabupaten/kota tentang perlindungan dan jaminan social salah satunya mengatur tentang pemeliharaan anak-anak terlantar. Sehingga dalam hal ini pemerintah pusat memberikan kewenangannya kepada daerah untuk mengatur dan memberikan perlindungan bagi anak terlantar.

Di dalam Pasal 12 ayat 1 disebutkan bahwa urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2)

meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

### **3.7 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK**

Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

Hal ini lah yang melatarbelakangi pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Tentang Perlindungan Anak. Meskipun Undang-undang ini telah mencantumkan

tentang hak anak, pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan pada anak masih memerlukan suatu undang-undang mengenai perlindungan anak sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut. Dengan demikian, pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pertimbangan bahwa perlindungan anak dalam segala aspeknya merupakan bagian dari kegiatan pembangunan nasional, khususnya dalam memajukan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Undang-undang ini menegaskan bahwa pertanggungjawaban orangtua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara dalam perlindungan hak-hak anak. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 26 bahwa:

Kewajiban dan tanggung jawab Negara dan pemerintah antara lain:

- berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati dan menjamin hak asasi setiap anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.
- berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak, misalnya sekolah, lapangan bermain, lapangan olahraga, rumah ibadah, balai kesehatan, gedung kesenian, tempat rekreasi, ruang menyusui, tempat penitipan anak, dan rumah tahanan khusus anak
- menjamin perlindungan, pemeliharaan dan kesejahteraan anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban orang tua, wali atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak.
- mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak.

- menjamin anak untuk mempergunakan haknya dalam menyampaikan pendapat sesuai dengan usia dan tingkat kecerdasan anak.

Kewajiban dan tanggung jawab masyarakat terhadap perlindungan anak dilaksanakan melalui kegiatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Sedangkan orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk:

- mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak;
- menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat dan minatnya;
- mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.

Rangkaian kegiatan tersebut harus berkelanjutan dan terarah guna menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial. Tindakan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan terbaik bagi anak yang diharapkan sebagai penerus bangsa yang potensial, tangguh, memiliki nasionalisme yang dijiwai oleh khilaf mulia dan nilai Pancasila, serta berkemauan keras menjaga kesatuan dan persatuan bangsa dan Negara. Terkait dengan perlindungan anak, dalam undang-undang ini ada beberapa bentuk perlindungan anak yang dikelompokkan dalam beberapa bidang, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 sampai dengan Pasal 47, bentuk-bentuk perlindungan anak, antara lain sebagai berikut :

a. Perlindungan dalam bidang agama.

Setiap anak mendapat perlindungan untuk beribadah menurut agamanya. Sebelum anak dapat menentukan pilihannya, agama yang dipeluk anak mengikuti agama orang tuanya. Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, orang tua, wali, dan lembaga sosial menjamin perlindungan anak dalam

memeluk agamanya meliputi pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan ajaran agama bagi anak.

b. Perlindungan dalam bidang kesehatan.

Pemerintah wajib menyediakan fasilitas dan menyelenggarakan upaya kesehatan yang komprehensif bagi anak, agar setiap anak memperoleh derajat kesehatan yang optimal sejak dalam kandungan. Penyediaan fasilitas dan penyelenggaraan upaya kesehatan secara komprehensif didukung oleh peran serta masyarakat. Orang tua dan keluarga bertanggung jawab menjaga kesehatan anak dan merawat anak sejak dalam kandungan agar anak yang lahir terhindar dari penyakit yang mengancam kelangsungan hidup dan/atau menimbulkan kecacatan. Dalam hal orang tua dan keluarga yang tidak mampu melaksanakan tanggung jawab, maka pemerintah wajib memenuhinya. Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib melindungi anak dari upaya transplantasi organ tubuhnya untuk pihak lain.

c. Perlindungan dalam bidang pendidikan.

Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan melalui penyelenggaraan pendidikan dasar wajib minimal 9 (sembilan) tahun untuk semua anak. Terhadap Anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa. Terhadap Anak yang memiliki keunggulan diberikan kesempatan dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan khusus. Anak di dalam dan di lingkungan sekolah wajib dilindungi dari tindakan kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah atau teman-temannya di dalam sekolah yang bersangkutan, atau lembaga

pendidikan lainnya.

d. Perlindungan dalam bidang sosial.

Pemerintah wajib menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga. Penyelenggaraan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar dapat juga dilakukan oleh lembaga masyarakat. Dalam hal anak terlantar karena suatu sebab orang tuanya melalaikan kewajibannya, maka lembaga, keluarga, atau pejabat yang berwenang dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk menetapkan anak sebagai anak terlantar.

Selain bentuk-bentuk perlindungan anak diatas, Pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak tereksplorasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan dan perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

### **3.8 UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2009 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL SEBAGAIMANA DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2019 TENTANG PEKERJA SOSIAL**

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok kesejahteraan Sosial sudah tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Adapun dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 diketahui bahwa Negara memiliki tanggungjawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat dibutuhkan pemikiran yang tersusun, terencana, terarah dan berkelanjutan. Oleh karena itu Negara menjamin segala sesuatunya dalam kerangka payung hukum dalam Undang-Undang ini.

Dalam ketentuan Umum di Pasal 1 disebutkan bahwa Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dilanjutkan dalam angka 2 nya Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Berdasarkan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bertujuan untuk:

- a. meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
- b. memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;

- c. meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
- d. meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- e. meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan f. meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Negara dalam Pasal 4 disebutkan bertanggungjawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 5 yaitu:

- (1) Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada:
  - a. perseorangan;
  - b. keluarga;
  - c. kelompok; dan/atau
  - d. masyarakat.
- (2) Penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial:
  - a. kemiskinan;
  - b. ketelantaran;
  - c. kecacatan;
  - d. keterpencilan;
  - e. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
  - f. korban bencana; dan/atau
  - g. korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.



Pada bagian ketiga Jaminan sosial di Pasal 9 menyebutkan:

- (1) Jaminan sosial dimaksudkan untuk:
  - a. menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.
  - b. menghargai pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.
- (2) Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan.
- (3) Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diberikan dalam bentuk tunjangan berkelanjutan.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial saat ini belum optimal dan terjadi perubahan sosial di dalam masyarakat yang berdampak pada peningkatan jumlah dan kompleksitas permasalahan kesejahteraan sosial. Permasalahan kesejahteraan sosial ini perlu ditangani melalui praktik pekerjaan sosial yang professional, terencana, terpadu, berkualitas dan berkesinambungan untuk memperbaiki keberfungsian sosial. Dalam ketentuan umum Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Praktik Pekerjaan Sosial adalah penyelenggaraan pertolongan profesional yang terencana, terpadu, berkesinambungan dan tersupervisi untuk mencegah disfungsi sosial, serta memulihkan dan meningkatkan keberfungsian sosial individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat.

Adapun pasal 4 menyebutkan praktik pekerjaan sosial meliputi:

- a. Pencegahan Disfungsi Sosial;
- b. Pelindungan Sosial;
- c. Rehabilitasi Sosial;
- d. Pemberdayaan Sosial; dan
- e. Pengembangan Sosial.

### **3.9 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 39 TAHUN 2012 TENTANG PENYELENGGARAAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**

Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Pasal 2 dalam Peraturan pemerintah ini menyebutkan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial:

- a. kemiskinan;
- b. ketelantaran;
- c. kecacatan;
- d. keterpencilan;
- e. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- f. korban bencana; dan/atau
- g. korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi.

Adapun Pasal 3 menyebutkan tentang penyelenggaraan Kesejahteraan sosial meliputi:

- a. Rehabilitasi Sosial;
- b. Jaminan Sosial;
- c. Pemberdayaan Sosial; dan
- d. Perlindungan Sosial.

Pasal 6 Rehabilitasi Sosial ditujukan kepada seseorang yang mengalami kondisi kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, serta yang memerlukan perlindungan khusus yang meliputi:

1. penyandang cacat fisik;
2. penyandang cacat mental;
3. penyandang cacat fisik dan mental;
4. tuna susila;
5. gelandangan;
6. pengemis;
7. eks penderita penyakit kronis;
8. eks narapidana;
9. eks pencandu narkoba;
10. eks psikotik;
11. pengguna psikotropika sindroma ketergantungan;
12. orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome*;
13. korban tindak kekerasan;
14. korban bencana;

15. korban perdagangan orang;
16. anak terlantar; dan
17. anak dengan kebutuhan khusus.

Rehabilitasi social ini terdapat dalam Pasal 7 diberikan dalam bentuk:

1. motivasi dan diagnosis psikososial;
2. perawatan dan pengasuhan;
3. pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan;
4. bimbingan mental spiritual;
5. bimbingan fisik;
6. bimbingan sosial dan konseling psikososial;
7. pelayanan aksesibilitas;
8. bantuan dan asistensi sosial;
9. bimbingan resosialisasi;
10. bimbingan lanjut; dan/atau
11. rujukan.

Adapun bentuk Rehabilitasi Sosial dilaksanakan dengan tahapan:

- a. pendekatan awal;
- b. pengungkapan dan pemahaman masalah;
- c. penyusunan rencana pemecahan masalah;
- d. pemecahan masalah;
- e. resosialisasi;
- f. terminasi; dan
- g. bimbingan lanjut.

### **3.10 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 31 TAHUN 1980 TENTANG PENANGGULANGAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS**

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan/atau pengemis, agar mampu mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warganegara Republik Indonesia. Definisi dalam Peraturan Pemerintah ini bahwa gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya:

- a. pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya;
- b. meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya;
- c. pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis

yang telah direhabilitir dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ke tengah masyarakat.

Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat. Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warganegara Republik Indonesia.

Dalam Pasal 4 disebutkan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kebijaksanaan khusus berdasarkan kondisi daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini. Adapun Pelaksanaannya berdasarkan petunjuk teknis dari Menteri Sosial dan petunjuk-petunjuk Menteri Dalam Negeri.

### **3.11 PERMENSOS NOMOR 16 TAHUN 2019 TENTANG STANDART NASIONAL REHABILITASI NASIONAL**

Adapun peraturan menteri sosial ini dikarenakan untuk melaksanakan Ketentuan dari pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Standar Nasional Sumber Daya Manusia Penyelenggara Kesejahteraan Sosial adalah satuan standar yang meliputi standar kualifikasi dan standar pembinaan. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar

setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Adapun Rehabilitasi Sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Program Rehabilitasi Sosial yang selanjutnya disebut Progres adalah program yang bersifat holistik, sistematis, dan terstandar guna mengembangkan fungsi sosial yang meliputi kapabilitas sosial dan tanggung jawab sosial untuk kluster anak, lanjut usia, penyandang disabilitas, tuna sosial dan korban perdagangan orang, serta korban penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.

Dalam hal rehabilitasi sosial diberikan definisi tentang Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Selain itu gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Adapun pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Untuk anak telantar ditambahkan dalam peraturan menteri sosial ini mengenai definisi Telantar adalah kondisi seseorang yang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, tidak terpelihara, tidak terawat, dan tidak terurus. Pasal 5 Rehabilitasi Sosial ditujukan kepada seseorang yang mengalami disfungsi sosial, meliputi:

- a. Anak yang memerlukan perlindungan khusus;
- b. Anak yang memerlukan pengembangan fungsi sosial;
- c. Anak jalanan;

- d. Anak balita;
- e. Anak Telantar;
- f. Penyandang Disabilitas Telantar;
- g. Penyandang Disabilitas non Telantar;
- h. TS;
- i. KPO;
- j. KTK;
- k. Lanjut Usia Telantar;
- l. Lanjut Usia non Telantar; dan
- m. Korban Penyalahgunaan NAPZA.

Pasal 9 peraturan menteri ini menyebutkan Rehabilitasi Sosial Dasar diberikan kepada:

- a. Penyandang Disabilitas Telantar;
- b. Anak Telantar;
- c. Lanjut Usia Telantar; dan
- d. Gelandangan dan Pengemis.

Adapun Rehabilitasi Sosial Dasar Penyandang Disabilitas Telantar, Anak Telantar, dan Lanjut Usia Telantar di luar Panti Sosial kriterianya meliputi:

- a. tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, tidak terpelihara, tidak terawat, dan tidak terurus; dan
- b. masih ada perseorangan, keluarga, dan/atau masyarakat yang mengurus Rehabilitasi Sosial Dasar Gelandangan dan Pengemis di luar Panti Sosial dengan kriteria:
  - a. perseorangan atau kepala keluarga berusia 19 (sembilan belas) tahun sampai dengan 60 (enam puluh) tahun;



- b. tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, tidak terpelihara, tidak terawat, dan tidak terurus;
- c. tidak memiliki tempat tinggal tetap; dan
- d. masih ada perseorangan, keluarga, dan/atau masyarakat yang peduli.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

Dalam kehidupan bernegara, bangsa Indonesia menganut sistem demokrasi yaitu sistem demokrasi Pancasila. M. Budiarjo mengatakan bahwa istilah demokrasi menurut asal katanya berarti "rakyat berkuasa" atau *government or rule by the people*" Kata pemerintah daerah dari perkataan Inggris *government* dan Perancis *gouvernement*, yang kedua-duanya berasal dari perkataan Latin *gubernaculum* yang artinya kemudi. Pemerintah merupakan nama subyek yang berdiri sendiri. Sebagai subyek pemerintah melakukan tugas dan kegiatan. Untuk menunjukkan adanya subyek tertentu maka di belakang kata pemerintah ada kata sambungannya misalnya pemerintah pusat, pemerintah daerah dan sebagainya. Bertolak dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan di daerah. Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah-daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri<sup>18</sup>. Peraturan daerah sebagai suatu bentuk kebijakan publik akan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat jika memiliki landasan filosofis, yuridis dan sosiologis yang baik.

---

<sup>18</sup> Disadur dari Naskah Akademik Perlindungan Terumbu Karang di Kabupaten Belitung. 23 September 2010.

## 4.1 LANDASAN FILOSOFIS

Menurut Lili Rasjidi, Filsafat hukum merupakan ilmu normatif yang berusaha mencari suatu cita hukum yang dapat menjadi “dasar hukum” dan “etis” bagi berlakunya sistem hukum positif suatu masyarakat<sup>19</sup>. Oleh karena itu, filsafat hukum harus menjadi tolak ukur dalam menemukan landasan filosofis dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Pancasila dan Alinea kedua Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Manusia pada dasarnya adalah sama dan mempunyai nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat universal.

Landasan filosofis setiap peraturan perundang-undangan di negara kita saat ini merujuk pada *recht idée* yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945. Inti landasan filosofis adalah jika landasan peraturan yang digunakan memiliki nilai bijaksana yakni memiliki nilai benar, baik dan adil. Menemukan nilai filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam dalam rangka mencari hakekat sesuatu hal dengan menggunakan nalar sehat. Menurut M. Oosting sebagaimana dikutip oleh Bambang Sunggono, dalam suatu negara demokrasi, negara dapat dipandang sebagai penyalur gagasan sosial mengenai keadilan kepada para warganya dan mengungkapkan hasil gagasan semacam itu dalam undang-undangnya, atau dengan perkataan lain, proses kegiatan negara harus juga merupakan suatu proses dimana semua warganya dapat mengambil

---

<sup>19</sup> Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, M.A, Filsafat Hukum, Sinar Grafika, 2008, Jakarta, Hal. 10.

bagian dan memberikan sumbangannya dengan leluasa<sup>20</sup>.

Dasar filosofis Rancangan peraturan daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Rancangan ini mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal tersebut sejalan dengan nilai-nilai umum dan komitmen dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, yang bertujuan untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial. Daerah melalui rancangan peraturan daerah ini menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Pelaksanannya pengaturan terhadap penanganan ini didasari oleh kerangka nilai yaitu nilai-nilai, asas-asas, prinsip-prinsip, standar-standar perilaku yang diangkat dari nilai-nilai luhur, falsafah hidup dan pandangan hidup serta nilai-nilai dan norma-norma sosial budaya bangsa Indonesia dimana peraturan penanganan ini dilaksanakan.

## **4.2 LANDASAN SOSIOLOGIS**

Fenomena yang berkembang saat ini akan gelandangan dan pengemis sudah sangat mengkhawatirkan. Terlalu banyaknya keberadaan mereka yang sudah mengganggu ketertiban umum dan kenyamanan masyarakat pada umumnya. Dikhawatirkan dengan banyaknya keberadaan mereka dan tidak diatur dengan

---

<sup>20</sup> Bambang Sunggono.1994.Hukum dan Kebijakan Publik. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 89

payung hukum yang jelas dapat menimbulkan tindakan kriminalitas. Seketika kekerasan akan terjadi pada saat kebutuhan akan ekonomi sulit didapatkan

Keberadaan gelandangan dan pengemis berasal dari berbagai permasalahan hidup yang dihadapi. Beberapa permasalahan yang dialami oleh gelandangan dan pengemis adalah terkait dengan masalah ekonomi, pendidikan, sosial budaya, lingkungan serta masalah hukum dan kewarganegaraan. Masalah ekonomi yang dialami adalah tentang masalah kemiskinan. Para gelandangan dan pengemis berasal dari golongan ekonomi bawah yang berada pada garis kemiskinan. Kebutuhan hidup sehari-hari yang tinggi namun tidak diimbangi dengan penghasilan yang cukup membuat mereka memilih untuk turun ke jalan.

Permasalahan ini ditambah dengan masalah pendidikan yang dialami. Tingkat pendidikan yang rendah membuat gelandangan dan pengemis mengalami kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan dengan penghasilan yang mampu mencukupi kebutuhan hidup. Disamping itu, tidak adanya keterampilan yang dapat digunakan sebagai bekal untuk berwirausaha. Masalah sosial budaya yang menghambat mereka untuk maju misalnya karena gelandangan dan pengemis tidak mau terikat oleh aturan dan norma. Kehidupan mereka cenderung bebas sesuai dengan kemauan sendiri.

Adanya struktur sosial dalam masyarakat, yang menyebabkan terjadinya differensiasi sosial sebagai dampak adanya stratifikasi sosial dalam masyarakat. Di samping struktur sosial, peubah lain yang turut berpengaruh terhadap perilaku anak jalanan adalah adanya perubahan sosial dalam masyarakat. Peubah lain yang juga berpengaruh adalah tidak adanya penghargaan sosial (*social rewards*) atau tidak adanya pengakuan sosial (*social recognition*) yang mengakui eksistensi, harkat dan martabat gelandangan dan pengemis sebagai manusia, baik dari pihak

keluarga maupun lingkungan, karena walaupun mereka sering dinilai negatif tetap ada sisi-sisi positif.

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam hal ini harus mampu menangkap fenomena ini sebagai fenomena yang harus disadarkan dari awal. Karena mudahnya mendapatkan uang dan susahny faktor ekonomi saat ini sangat menunjang bagi maraknya anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Semua pihak harus ikut serta dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Karena kalau tidak dari dini maka tindakan kriminalitas juga akan meningkat dengan tajam. Menurut G. Pieter Hoefnagels, keterlibatan masyarakat dalam kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) sangat penting, karena kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) merupakan usaha yang rasional dari masyarakat sebagai reaksi terhadap kejahatan<sup>21</sup>.

#### **4.3 LANDASAN YURIDIS**

Hukum merupakan hal mutlak yang dimiliki suatu Negara apapun sistem yang digunakan Negara tersebut, seperti yang tercantum dalam Pasal 1 (ayat) 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka<sup>22</sup>. Perlindungan hukum menurut *Universal Declaration Of Human Right* tanggal 10 Desember 1984 antara lain meliputi Pasal 10 yang berbunyi "Hak untuk diperlakukan secara manusiawi dan menghormati martabat manusia bagi orang yang dirampas kemerdekaannya". Pasal 6 berbunyi "Berhak diakui sebagai manusia (subjek hukum) di hadapan hukum di mana saja". Selain itu Pasal 76 juga menyebutkan "Hak yang

---

<sup>21</sup> Dr. Marlina, S.H., M. Hum., Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 15.

<sup>22</sup> Frans Hendra Winarta, Bantuan Hukum: Suatu Hak Asasi Manusia Bukan Belas Kasihan, Jakarta: PT, Elex Media Komputindo, 2000, hlm.192

sama di hadapan hukum dan hak atas perlindungan hukum yang sama". Landasan Yuridis perlindungan Anak adalah seluruh perundang-undangan yang lebih tinggi mulai dari Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 sudah dijelaskan bahwa "fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara". Dengan demikian Negara pun memperhatikan bagaimana kelangsungan gelandangan dan pengemis.

Penanggulangan masalah gelandangan dan pengemis menjadi tanggung jawab negara. Sebagaimana disebutkan Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 ayat 1 UUD 1945. Sementara itu pasal 34 ayat 2 menegaskan "negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan". Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis pada bagian pertimbangan menyatakan:

- a. Bahwa gelandangan dan pengemis tidak sesuai dengan norma kehidupan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena itu perlu diadakan usaha-usaha penanggulangan.
- b. Bahwa usaha penanggulangan tersebut, di samping usaha-usaha pencegahan timbulnya gelandangan dan pengemis, bertujuan pula untuk memberikan rehabilitasi kepada gelandangan dan pengemis agar mampu mencapai taraf hidup kehidupan, dan penghidupan yang layak sebagai Warga Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Kabupaten Merangin merespon baik dengan maraknya gelandangan dan pengemis yang terjadi di Merangin dengan merancang sebuah

produk hukum tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Penanganan gelandangan dan pengemis tidak hanya terkait dengan hak mereka, melainkan memberikan pemahaman mereka akan pendidikan dan juga memberikan ketrampilan bagi bekal mereka di kemudian hari untuk mendapatkan perekonomian yang lebih baik.



## **BAB V**

### **JANGKAUAN ARAH DAN PENGATURAN**

#### **5.1 JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN**

Pada dasarnya suatu peraturan dibentuk, termasuk Peraturan Daerah, untuk memberikan pedoman bagi pengguna dalam melaksanakan suatu kegiatan tertentu, termasuk kegiatan penanggulangan gelandangan dan pengemis. Dibentuknya Peraturan Daerah ini dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan respon, tindakan, dan kebijakan dalam rangka menanggulangi gelandangan dan pengemis. Dengan disahkannya Peraturan Daerah ini ini, maka Pemerintah Kabupaten Merangin memiliki landasan yuridis dalam hal penanggulangan gelandangan dan pengemis. Sebagaimana kita ketahui bahwa gelandangan dan pengemis adalah salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan yang disisi lain memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Mereka hidup terkonsentrasi di sentra-sentra kumuh di perkotaan. Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Stigma ini mendeskripsikan gelandangan dan pengemis dengan citra yang negatif.

Adapun pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini diarahkan untuk menekan angka pertumbuhan gelandangan dan pengemis dan menekan angka pengangguran pada usia produktif dengan mengefektifkan upaya preventif, represif dan rehabilitatif yang terprogram dan terencana. Sejalan dengan hal tersebut, pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini tidak hanya menjangkau seluruh gelandangan dan pengemis, melainkan juga dapat menyasar masyarakat umum. Sasaran utamanya adalah mengurangi kontribusi masyarakat bagi lahir dan

menjamurnya gelandangan dan pengemis. Dukungan ini seringkali tidak disengaja misalnya melalui pemberian di jalan dan tempat-tempat umum lainnya. Namun karena perilaku ini, gelandangan dan pengemis menjadi memiliki kesimpulan bahwa aktifitas pergelandangan dan pengemisan prospektif dan mampu memberi jaminan sosial dan ekonomi.

Dengan memutus dukungan dari masyarakat diharapkan gelandangan dan pengemis tereduksi. Salah satu pendekatan yang dilakukan adalah dengan penerapan sanksi administratif dan pidana. Pengaturan dalam Peraturan Daerah ini juga menjangkau kalangan dunia usaha dan elemen masyarakat untuk berpartisipasi dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Dengan demikian, terbentuknya sinergi dan kerjasama antar seluruh pemangku kepentingan (stakeholders), organisasi profesi, akademisi, swasta dan masyarakat dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Merangin.

## **5.2 RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

Upaya Perumusan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini mencoba untuk menjawab permasalahan-permasalahan dan tantangan-tantangan yang dihadapi dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Oleh karenanya, dalam Peraturan Daerah ini memuat hal-hal pokok tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis. Sebelum diuraikan yang menjadi hal-hal pokok dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis, dirumuskan Istilah-istilah yang terkait dengan peraturan ini. Hal ini menjadi penting untuk dirumuskan guna memberikan pengertian yang pasti dari berbagai istilah tersebut. Hal ini tertuang dalam ketentuan Umum Pasal 1.

Secara substansi, ruang lingkup Peraturan daerah ini mengatur hal-hal sebagai berikut :

## 1. Azas dan Tujuan

Dalam Peraturan Daerah ini ditegaskan bahwa Penanganan gelandangan, dan pengemis dilaksanakan berdasarkan asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, asas keadilan dan asas ketertiban dan kepastian hukum.

Penanganan gelandangan, dan pengemis, bertujuan :

- a. mencegah dan mengantisipasi meningkatnya gelandangan, dan pengemis.
- b. mencegah penyalahgunaan komunitas gelandangan dan pengemis dari eksploitasi pihak-pihak tertentu.
- c. mendidik komunitas gelandangan dan pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya.
- d. memberdayakan para gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial.
- e. meningkatkan peran serta dan kesadaran pemerintah daerah, dunia usaha elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan gelandangan dan pengemis.

## 2. Penanganan gelandangan dan Pengemis yang meliputi Upaya Preventif, Upaya Refresif dan Upaya Rehabilitatif.

Dengan Peraturan Daerah ini diberi wewenang dan tanggung jawab kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan upaya penanganan gelandangan dan pengemis secara terpadu dengan melibatkan dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya. Usaha penanggulangan gelandangan dan pengemis dilakukan dengan usaha preventif, represif dan rehabilitatif, dengan sasaran pelaku perseorangan dan/atau kelompok, keluarga, masyarakat, dan kelompok lain yang berkontribusi dan/atau mengorganisasi gelandangan dan pengemis.

Usaha preventif dilakukan untuk mencegah munculnya pelaku gelandangan

dan pengemis baru dan/atau mencegah pelaku lama mengulang perbuatannya. Usaha preventif tersebut berupa pelayanan sosial yang dilakukan dalam bentuk penyuluhan dan edukasi masyarakat, kampanye ketahanan keluarga kepada masyarakat, pendidikan keterampilan bagi masyarakat serta kampanye kepada masyarakat untuk tidak memberikan uang kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Usaha preventif tersebut dilaksanakan oleh Organisasi Perangkat Daerah yang membidangi urusan sosial. Adapun peserta program usaha preventif diprioritaskan kepada masyarakat atau keluarga penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), dimana pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Bupati.

Berikutnya, usaha represif dilakukan untuk mengurangi, menghalau, dan menghilangkan pelaku dan dampak keberadaan gelandangan dan pengemis. Usaha represif tersebut dilaksanakan dengan cara; penertiban, razia, dan penampungan sementara. Pelaksanaan usaha represif tersebut ditujukan kepada gelandangan, pengemis, pelaku penggelandangan, dan pelaku pengemisan yang tinggal di tempat-tempat umum, orang dengan gangguan jiwa yang berada di tempat umum, dan orang yang meminta-minta di tempat-tempat umum dan permukiman. Pelaksanaan usaha represif tersebut dikoordinasikan oleh Satpol PP. Adapun tata cara dan prosedur penertiban dan razia gelandangan dan pengemis diatur oleh Peraturan Bupati.

Gelandangan dan pengemis, yang terjaring razia ditampung di tempat tinggal sementara untuk diseleksi dan mengikuti assesmen bagi tindakan selanjutnya. Terkait dengan hal itu, Satpol PP dapat melakukan penjangkauan kepada wilayah-wilayah pusat gelandangan dan pengemis untuk mengevakuasi dan menyelamatkan gelandangan dan pengemis dari ancaman fisik dan mental.

Berikutnya usaha rehabilitatif dilakukan untuk mempersiapkan gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat, dimana usaha ini terdiri dari upaya penampungan, upaya seleksi, upaya penyantunan, upaya penyaluran dan upaya tindak lanjut. Upaya penampungan bertujuan untuk mengidentifikasi gelandangan dan pengemis yang akan dimasukkan ke dalam Balai Rehabilitasi Sosial atau Rumah Singgah Terpadu. Upaya dimaksudkan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang akan diberikan kepada anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Upaya penyantunan ditujukan untuk mengubah sikap mental anak jalanan, gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif melalui bimbingan fisik, bimbingan mental, bimbingan sosial dan bimbingan keterampilan.

Upaya penyaluran terutama terhadap gelandangan dan pengemis yang telah mendapat bimbingan, pelatihan dan keterampilan kerja diarahkan agar dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Upaya tindak lanjut terhadap gelandangan dan pengemis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) huruf e, dilakukan dengan meningkatkan kesadaran berswadaya, meningkatkan kemampuan sosial ekonomi serta menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat.

### **3. Penegakan Hukum**

Untuk menekan angka pertumbuhan gelandangan dan pengemis, salah satu pendekatan yang perlu dilakukan adalah dengan penerapan sanksi, dalam hal ini adalah sanksi pidana. Oleh karena itu, dalam peraturan daerah ini diatur ketentuan-ketentuan larangan yang nantinya dapat dikenakan sanksi. Ketentuan-ketentuan larangan tersebut, antara lain :

- Larangan untuk melakukan kegiatan di jalanan dan sarana umum pengemis,

pengamen dan gelandangan.

- Larangan untuk memberi uang dan/atau barang kepada gelandangan, pengemis dan pengamen di jalanan dan sarana umum.
- Larangan untuk menyuruh atau memaksa orang lain untuk melakukan kegiatan sebagai gelandangan dan pengemis baik dengan bujukan maupun dengan paksaan, dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain Pelanggaran terhadap ketentuan larangan diatas dikategorikan sebagai tindak pidana pelanggaran, yang sanksinya sebagai berikut :

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja atau tidak sengaja memberikan uang dan/atau barang kepada anak jalanan, gelandangan, pengemis dan pengamen di jalanan dan sarana umum dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000,- (seratus ribu rupiah).
- (2) Setiap orang atau Badan yang menyuruh atau memaksa orang lain melakukan kegiatan penggelandangan atau pengemisan dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Melalui peraturan daerah ini, diberikan wewenang kepada Pejabat Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah sebagai Penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini sesuai dengan kewenangan Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana ditentukan dalam Kitab Hukum Acara Pidana.

#### 4. Peran serta Masyarakat

Dalam peraturan daerah ini diberikan ruang kepada Masyarakat untuk berperan serta dalam penyelenggaraan penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Masyarakat dalam hal ini yaitu baik sebagai

perorangan, Yayasan, Badan usaha, Organisasi sosial, Organisasi kemasyarakatan serta Pelaku usaha. Bentuk peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dapat berupa :

- a. penyuluhan, bimbingan sosial dan pembinaan sosial.
- b. pemberian bantuan sosial dan pendidikan.
- c. pemberian kesempatan kerja.
- d. penyediaan rumah singgah.
- e. melaporkan kepada pihak yang berwenang apabila ada pelanggaran hukum.

Dalam hal ini, Masyarakat yang berkeinginan untuk berpartisipasi dalam pendanaan kegiatan penanganan gelandangan, dan pengemis dapat menyalurkan langsung kepada panti sosial resmi yang ada di Daerah.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1 Simpulan**

Berdasarkan hasil kajian dan Pembahasan pada bab-bab sebelumnya, Tim Penyusun Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis menyimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- ✓ Gelandangan dan pengemis adalah bagian dari Warga Negara Indonesia yang harus diberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasinya agar dapat hidup layak dan sejahtera. Realita Sosialnya, gelandangan dan pengemis merupakan salah satu kelompok yang terpinggirkan dari pembangunan, dan di sisi lain memiliki pola hidup yang berbeda dengan masyarakat secara umum. Sebagai kelompok marginal, gelandangan dan pengemis tidak jauh dari berbagai stigma yang melekat pada masyarakat sekitarnya. Keberadaan gelandangan dan pengemis cenderung membahayakan dirinya sendiri dan/atau orang lain, ketentraman di tempat umum serta memungkinkan mereka menjadi sasaran eksploitasi dan tindak kekerasan, sehingga perlu segera dilakukan penanganan secara komprehensif, terpadu dan berkesinambungan. Oleh karena itu pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis sangat diperlukan oleh Kabupaten Merangin untuk saat ini.
- ✓ Pengaturan penanganan gelandangan dan pengemis dalam peraturan daerah merupakan wujud komitmen dan konsistensi Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Merangin untuk merespon permasalahan-permasalahan serta tantangan yang dihadapi dalam



penanganan gelandangan dan pengemis serta mendukung Dinas Sosial yang telah melakukan usaha preventif selama ini dalam bentuk pembinaan sosial dan pemberian bantuan sosial Kelompok Usaha Bersama dalam rangka memberdayakan gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup mandiri baik secara ekonomi maupun sosial sehingga dapat menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat.

- ✓ Arah dan jangkauan diatur dalam Rancangan Pengaturan penanganan Gelandangan dan Pengemis Kabupaten Merangin antara lain diberi wewenang dan tanggung jawab kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan upaya penanganan gelandangan dan pengemis secara terpadu dengan melibatkan dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya. Usaha penanggulangan gelandangan dan pengemis dilakukan dengan usaha preventif, represif dan rehabilitatif, dengan sasaran pelaku perseorangan dan/atau kelompok, keluarga, masyarakat, dan kelompok lain yang berkontribusi dan/atau mengorganisasi gelandangan dan pengemis.

## 6.2 SARAN

Berdasarkan hasil kajian dan Pembahasan pada bab-bab sebelumnya, Tim Penyusun Naskah Akademik Kabupaten Merangin Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis merekomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Sebagai bagian dari tanggung jawab pemerintahan daerah serta untuk menjamin terpenuhinya hak-hak setiap warga masyarakat agar dapat hidup layak dan sejahtera, maka pengaturan mengenai Penanganan Gelandangan dan Pengemis perlu dituangkan dalam suatu perangkat peraturan perundang-undangan yaitu dalam bentuk peraturan daerah sebagai pedoman, arahan dan landasan hukum bagi seluruh stakeholder baik dari pemerintah daerah, orang tua dan masyarakat

dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Merangin.

2. Mengingat sifatnya yang urgen, terutama menyangkut penanganan bagi gelandangan dan pengemis itu sendiri dan juga bagi ketentraman masyarakat, peraturan daerah mengenai Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini perlu mendapat prioritas dalam penyusunannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Artidjo Alkotsar, 1984, Advokasi Anak Jalanan, (Jakarta : Rajawali)
- Barda Nawawi Arief, 2005, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti)
- Departemen Sosial RI, Masalah Sosial di Indonesia, (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial Pusat Penelitian Permasalahan Kesejahteraan Sosial, 2005)
- Departemen Sosial RI, Standar Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, (2007)
- Dimas Dwi Irawan, 2013, Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis, (Jakarta : Titik Media Publisher)
- Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Sosial, 2005, Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, (Jakarta : Depsos RI)
- Dyah Ratnasari, Peran Kepala Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Dalam Pembinaan Gelandangan dan Pengemis di Kota Banjar, STISIP Bina Putra Banjar.
- Edwin H. Sutherland, Donald Ray Cressey and David F. Luckenbill, 1992, Principles of Criminology, Eleventh Edition, (Boston, United States of America : Rowman & Littlefield Publishers)
- Engkus Kuswarno, 2008, Metode Penelitian Komunikasi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: "Manajemen Komunikasi Pengemis", (Bandung : PT Remaja Rosdakarya)
- Feni Sudilarsih, 2012, Kisah Suksesnya Seorang Pengemis, (Jakarta : Penerbit Sabil)
- J. Haughton and S. Khandker, 2009, Handbook on Poverty and Inequality, (Washington, D. C. : The World Bank)
- Judith Goode and Jeff Maskovsky, 2007, The New Poverty Studies: The Ethnography of Power, Politics and impoverished People in The United States, (New York : New York University Press)
- Kartini Kartono, 2003, Patologi Sosial II Kenakalan Remaja, Ed. 1, Cet. 5, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada)
- Maghfur Ahmad, "Strategi Kelangsungan Hidup GelandanganPengemis (GEPENG)", Jurnal Penelitian, Volume 7, Nomor 2 , Nopember 2010.
- Mohammad Kemal Dermawan, 1994, Strategi Pencegahan Kejahatan, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti)
- P. Lynch, 2004, "Begging for Change: Homelessness and the Law", Melbourne University Law Review: Vol 26, Melbourne.

- Parsudi Suparlan, 1978, *Gambaran Tentang Suatu Masyarakat Gelandangan Yang Sudah Menetap*, (Jakarta : FSUI)
- Parsudi Suparlan, *Kemiskinan Perkotaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1995) Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ke-3, (Jakarta : Balai Pustaka)
- Scott Todd, 2010, *Kemiskinan Seri Filosofi Pelayanan Compassion*, (Jakarta : Compassion International)
- Soedjono Dirdjosiswono, 1970, *Konsepsi Kriminologi Dalam Usaha Penanggulangan Kedjahatan (Crime Prevention)*, (Bandung : Alumni)
- Soetandyo Wignjosoebroto, 1995, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional (Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia)*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada)
- Teresa Gowan, 2010, *Hobos, Hustlers, and Backsliders: Homeless In San Francisco*, (Minneapolis : University Minnesota Press)
- The World Bank, 2004, *Voice of the poor: Can anyone hear us?*, (New York : Oxford University Press)
- Vincent Lyon-Callo, 2004, *Inequality, Poverty, and Neoliberal Governance: Activist Ethnography in the Homeless Sheltering Industry*, (Ontario-Canada : University of Toronto Press)
- Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, (Bandung: PT. Eresco, 1986)
- Zainal Abidin, Sangidun dan Alief Budiyo, "Penanganan Problema-tika Pengemis, Gelandangan, dan Orang Terlantar (PGOT) Melalui Bimbingan dan Konseling Islami di Balai Rehabilitasi Sosial MERTANI Cilacap", *Jurnal Komunika*, Vol. 7 No. 2 Juli-Desember 2013