

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara di Asia Tenggara yang dilintasi oleh garis khatulistiwa kemudian terletak di antara dua daratan yaitu daratan benua Asia dan Australia, serta berada di antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yaitu sebanyak 17.504 pulau. Pada tahun 2018 populasi di Indonesia mencapai ± 265.000.000 jiwa<sup>1</sup>, sehingga menjadikan Indonesia negara yang mempunyai penduduk paling banyak keempat di dunia serta merupakan negara dengan penduduk Muslim terbesar di dunia. Seiring dengan perubahan zaman yang membawa kita ke arah perubahan hidup yang lebih maju, tidaklah menjamin hilangnya masalah-masalah yang akan ditimbulkan dalam masyarakat. Bahkan dengan berkembangnya zaman seiring waktu maka lebih banyak pula masalah-masalah sosial yang terbentuk di dalam masyarakat. Masalah sosial sendiri merupakan suatu masalah yang berkaitan dengan nilai-nilai sosial maupun yang berhubungan dengan lembaga kemasyarakatan. Disebutkan sebagai masalah sosial sebab bertautan dengan gejala-gejala atau suatu kondisi yang membahayakan ketentraman didalam masyarakat itu sendiri. Indonesia merupakan salah

---

<sup>1</sup> “Jumlah Penduduk Indonesia Mencapai 265 Juta Jiwa - Databoks,” 2018, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/05/18/2018-jumlah-penduduk-indonesia-mencapai-265-juta-jiwa>.

satu di antara negara berkembang yang meghadapi permasalahan sosial dalam lingkungan masyarakatnya. Salah satunya dapat ditemukan pada Kota Batam yang termasuk kota terbesar dalam Kepulauan Riau dengan jumlah penduduk terbesar ke tiga di wilayah Sumatera setelah Medan dan Palembang.<sup>2</sup> Sesuai dengan data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Batam Per April 2017 jumlah penduduk Kota Batam sebanyak 1.063.941 jiwa<sup>3</sup>. Terdapat tiga pulau di Kota Batam yaitu Pulau Batam, Rempang dan Pulau Galang yang terhubung oleh Jembatan Bareleng. Batam adalah suatu kota dimana letaknya ditempat yang paling strategis, hal ini disebabkan karena Batam berada di jalur pelayaran internasional. Kota ini berjarak dekat dengan Negara Singapura dan Negara Malaysia. Dapat dilihat bahwa Batam adalah salah satu kota yang pertumbuhannya terbilang pesat di Indonesia.

Terdapat 12 kecamatan di Kota Batam yang terdiri dari kecamatan Batam Kota, Batu Aji, Batu Ampar, Belakang Padang, Bengkong, Bulang, Galang, Lubuk Baja, Nongsa, Sungai Beduk, Sagulung dan Sekupang. Karena letak Kota Batam yang strategis, mengakibatkan jumlah para wisatawan yang datang meningkat secara menerus setiap tahunnya. Pada tahun 1999 jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Kota

---

<sup>2</sup> “8 Hal Keren Tentang Kota Batam,” accessed January 21, 2019, <https://www.kaskus.co.id/thread/51cbfbfa1ed719a96600000a/8-hal-keren-tentang-kota-batam/>.

<sup>3</sup> “BPS Kota Batam,” accessed November 23, 2018, <https://batamkota.bps.go.id/statictable/2018/11/07/67/penduduk-wni-menurut-jenis-kelamin-di-kota-batam-1999-2017.html>.

Batam mencapai 1.118.329 orang<sup>4</sup>. Hal ini akhirnya memicu masalah karena banyak orang malah menjadikan Kota Batam sebagai daerah untuk transit bagi para Tenaga Kerja Indonesia yang akan berangkat ke luar negeri maupun yang berasal atau bertujuan ke Negara Singapura. Karena semakin banyaknya tenaga kerja yang berdatangan maka jumlah pengangguran di Kota Batam pun semakin meningkat karena penduduk yang ada tidak mampu untuk bersaing. Sesuai dengan data yang dihimpun dari Badan Pusat Statistik Kota Batam, ditemukan bahwa pada tahun 2017 minimum pendapatan perkapita dalam sebulan adalah 591.589 rupiah, dibawah nilai minimum tersebut termasuk kategori penduduk miskin.<sup>5</sup>

Salah satu dari sekian banyaknya masalah sosial yang sedang dihadapi oleh Indonesia adalah masalah kemiskinan. Kemiskinan yang terbentuk di Indonesia, salah satunya di Kota Batam disebabkan oleh beberapa faktor antara lain adalah rendahnya pendidikan masyarakat, tidak mempunyai keterampilan tertentu, memiliki fisik maupun mental yang terbatas, dan kurangnya kemampuan untuk berusaha mencoba sesuatu, serta faktor yang paling penting adalah kurangnya lapangan pekerjaan yang tersedia di Kota Batam. Penyebab utama dari segala masalah tersebut adalah jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak seimbang dengan jumlah lapangan kerja yang tersedia. Kemudian semakin menyempitnya lahan

<sup>4</sup> Kota Batam and Kepulauan Riau, "PROFIL KABUPATEN / KOTA," accessed November 23, 2018, [http://ciptakarya.pu.go.id/profil/profil/barat/kep\\_riau/batam.pdf](http://ciptakarya.pu.go.id/profil/profil/barat/kep_riau/batam.pdf).

<sup>5</sup> "BPS Kota Batam - Perbandingan Garis Kemiskinan Kota Batam Dan Provinsi Kepulauan Riau," 2018, <https://batamkota.bps.go.id/dynamictable/2017/08/07/19/perbandingan-garis-kemiskinan-kota-batam-dan-provinsi-kepulauan-riau-2014-2018.html>.

pertanian di desa disebabkan oleh pembangunan pemukiman, perusahaan, pabrik dan lain sebagainya. Keadaan ini menyebabkan penduduk desa yang berurbanisasi dengan tekad untuk mengubah nasib, tetapi kebanyakan dari mereka tidak membekali diri dengan pendidikan dan keterampilan yang memadai sehingga tidak dapat bersaing di dunia kerja.

Badan Pusat Statistik mencatatkan bahwa jumlah pengangguran di Kota Batam pada tahun 2017 mencapai 46.574 jiwa<sup>6</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Kota Batam yang tidak bekerja terbilang banyak, kemudian masalah ini memicu masalah sosial lainnya, yaitu munculnya keberadaan gelandangan dan pengemis atau biasa disebut dengan singkatan gepeng. Mereka termasuk salah satu kelompok masyarakat yang keberadaannya wajib memperoleh perhatian secara khusus dari Pemerintah mengenai kesejahteraan hidup dan kesehatan mereka. Setiap penduduk di Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai hak untuk hidup secara adil dan sejahtera. Sangatlah sulit untuk mendapatkan pekerjaan sehingga banyak penduduk yang menganggur dan mengakibatkan semakin meningkatnya angka kemiskinan di Indonesia, Kejadian ini menyebabkan kelahiran seorang gelandangan dan pengemis. Pada umumnya orang-orang ini bertahan hidup dengan mengemis, mulai dari mengamen di jalan raya yang dengan menggunakan berbagai alat musik dan nyanyian, kemudian dengan menggunakan kemoceng untuk membersihkan kendaraan ataupun hanya meminta-minta saja dengan harapan dapat memperoleh belas

---

<sup>6</sup> BPS kota Batam, "Pengangguran Perkotaan Di Kota Batam," 2017, Op. Cit.

kasihan dari masyarakat setempat. Mengemis umumnya dilakukan di tempat-tempat umum seperti di tempat makan, transportasi umum, lampu merah, dan bahkan dengan cara berkunjung ke rumah masyarakat. Tindakan mengemis dapat meresahkan orang lain, terutama masyarakat sekitarnya karena tidaklah semua pengemis itu bertingkah laku sopan dan baik. Salah satu contoh nyata yang Peneliti alami adalah pada saat ada seorang pengemis yang meminta di suatu tempat makan, kemudian ia mendapat penolakan, dimana orang yang diminta tersebut tidak bersedia memberikan sumbangan kepadanya, kemudian pengemis tersebut marah dan biasanya mengutuk dengan kata-kata yang kasar. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan gelandangan dan pengemis dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Adapun berbagai alasan masyarakat yang tidak bersedia memberikan bantuan, di antaranya adalah masyarakat yang tidak peduli dengan pengemis sebab mereka terlihat masih sehat dan bugar untuk mencari pekerjaan daripada meminta-minta dari orang lain, kemudian terlalu sering memberikan bantuan kepada mereka juga dapat membentuk sifat yang cenderung malas bagi mereka, adapun alasan lainnya karena maraknya penipuan yang terjadi dimana pengemis itu sebenarnya adalah orang yang mampu tetapi ia meminta-minta untuk mendapatkan penghasilan yang lebih banyak.

Tabel 1.1 *Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kota Batam  
Pada Tahun 2014, 2016, dan 2017*

No	Tahun	Jumlah Gelandangan Yang terjaring	Jumlah Pengemis Yang terjaring
1	2014	384	266
2	2016	273	306
3	2017	268	133

Sumber: Dinas Sosial Kota Batam

Sesuai dengan data yang didapatkan oleh Peneliti terkait jumlah gelandangan dan pengemis, disini Peneliti mengalami kesulitan akan keterbatasan data yang tersedia. Dapat dilihat pada tabel diatas yang hanya menunjukkan data di tahun 2014, 2016 dan 2017. Jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Batam memang mengalami penurunan setiap tahunnya, akan tetapi angka tersebut masih relatif tinggi, diperlukan solusi yang ampuh untuk menangani masalah gelandangan dan pengemis sampai tuntas.

Di sisi Pemerintah, telah mengeluarkan peraturan daerah tentang ketertiban sosial yang berisikan penolakan terhadap keberadaan gelandangan dan pengemis dengan tujuan memberantas keberadaan mereka, dengan begitu tiada lagi gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di Kota Batam. Langkah preventif, represif dan rehabilitatif dilakukan oleh Pemerintah untuk membuat kehidupan para gelandangan dan pengemis menjadi lebih baik dengan memberikan pelatihan khusus sehingga mereka memiliki motivasi untuk memperjuangkan hidupnya, tidak bergantung pada

belas kasih dari orang lain, tetapi mereka dapat mencoba untuk melakukan sesuatu seperti mengandalkan keterampilan yang ada pada diri mereka untuk mencari suatu pekerjaan. Pemerintah Kota Batam juga merencanakan untuk memberikan sanksi bagi setiap masyarakat setempat yang memberikan bantuan kepada gelandangan dan pengemis di jalan umum. Dengan ini Pemerintah berharap dapat memberikan efek putus asa bagi mereka agar dapat berhenti meminta-minta kepada orang lain dan dapat berusaha untuk mendapatkan suatu pekerjaan yang layak di kehidupannya. Di Batam, Pemerintah juga telah memasang papan kecil di sekitar jalan khususnya di lampu merah agar dapat mengingatkan masyarakat bahwa Kota Batam merupakan kawasan bebas dari gelandangan dan pengemis menurut peraturan yang telah di atur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002. Tetapi pada praktiknya, hal ini diabaikan oleh beberapa aparat penegak hukum dengan tetap membiarkan para gelandangan dan pengemis berkeliaran di sekitar jalan dan tidak menegur ketika beberapa warga setempat memberikan mereka uang. Hal ini diketahui oleh Peneliti sendiri yang sering melihat kejadian tersebut. Tentunya ada sebagian masyarakat yang merasa kasihan dan iba melihat keberadaan gelandangan dan pengemis yang situasinya menyedihkan, sehingga terdorong hati nuraninya untuk membantu mereka. Tetapi apabila tindakan ini dilakukan terus-menerus, malah akan memperbanyak jumlah mereka. Dan Peneliti meneliti sendiri bahwa sebenarnya banyak masyarakat yang tidak tahu mengenai Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial.

Pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 Pasal 5 Ayat (4) dan (5) dengan tegas telah menyebutkan bahwa:

“Setiap orang atau badan yang berada dan atau berdomisili di Kota Batam dilarang :

(4) Melakukan usaha penampungan, penyaluran dan perbuatan sebagai pengemis.

(5) Melakukan perbuatan sebagai gelandangan”

Berdasarkan pasal yang Peneliti sebutkan diatas, dapat dilihat bahwa Kota Batam merupakan Kota yang telah diperuntukkan untuk bebas dari para gelandangan dan pengemis.

Sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28 A yang berbunyi:

“bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Pernyataan diatas menimbulkan pemikiran bahwa setiap orang itu berhak untuk melakukan apapun untuk mempertahankan kehidupannya.

Sama halnya dengan para gelandangan dan pengemis yang meminta-minta untuk bertahan hidup. Padahal maksud dari Undang-Undang Dasar 1945 tersebut adalah segala perbuatan dapat dilakukan asalkan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku pastinya. Kemudian perbuatan menggelandang dan mengemis juga telah dilarang oleh Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Hal ini dituangkan dalam Pasal 504 Ayat (1) dan (2) dan di tegaskan lebih lanjut dalam Pasal 505 Ayat (1) dan (2) tentang pelanggaran ketertiban umum yang berbunyi:



#### Pasal 504

- (1) “Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama enam minggu.
- (2) Pengemisian yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.”

#### Pasal 505

- (1) “Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
- (2) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.”

Dilihat dari pernyataan di atas, sudah jelas bahwa tindakan mengemis adalah tindakan yang melanggar peraturan. Tetapi hal tersebut malah semakin tidak terkontrol dan jumlah gelandangan dan pengemis pun relatif banyak. Sangat diperlukan upaya penanggulangan dari Pemerintah dan para aparat penegak hukum untuk mengatasi masalah ini dan mengawasi keberadaan gelandangan dan pengemis di Indonesia khususnya Kota Batam.

Berdasarkan latar belakang yang Peneliti uraikan diatas, maka Peneliti tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul **“Analisis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Sosial Dalam Menangani Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kota Batam”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, Peneliti akan mengangkat 3 (tiga) permasalahan guna dibahas dalam Penelitian skripsi ini, yaitu:

1. Apakah implementasi dari Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial mengenai gelandangan dan pengemis di Kota Batam sudah terlaksana dengan baik?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang menyebabkan keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Batam?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam menanggulangi masalah gelandangan dan pengemis di Kota Batam?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian dalam skripsi ini, sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan implementasi dari Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial mengenai gelandangan dan pengemis di Kota Batam.
2. Untuk mengidentifikasi faktor yang menjadi penyebab keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Batam.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam hal meminimalisir keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Batam.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat membawa sejumlah manfaat bagi semua pihak. Manfaat tersebut antara lain :

1. Agar pembaca memahami peranan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 yang selama ini berlaku di Kota Batam.
2. Agar pembaca dan pihak terkait lainnya menyadari dan ikut mengawasi pelanggaran yang dilakukan oleh para gelandangan dan pengemis di Kota Batam.
3. Agar pembaca dan pemerintah daerah Kota Batam melakukan segala upaya yang dapat dilakukan untuk meminimalisir keberadaan gelandangan dan pengemis di Kota Batam.