

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Yuridis

1. Tinjauan Umum Tentang Gelandangan dan Pengemis

a. Pengertian Gelandangan dan Pengemis

Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 Pasal 1 huruf r menyebutkan bahwa “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 ditempat umum” kemudian disebutkan juga pada huruf s bahwa “Pengemis adalah setiap orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.”

Adapun definisi serupa mengenai gelandangan dan pengemis yang juga disebutkan di Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis pada Pasal 1 Angka 1 mengenai definisi gelandangan dan Angka 2 mengenai definisi pengemis.⁷

⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis Pasal 1 Angka 1.

Gelandangan berasal dari istilah dengan konotasi negatif yang ditujukan kepada setiap orang yang mengalami keadaan tunawisma. Sejarawan Onghokham mendefinisikan gelandangan (tunawisma) sebagai pengembara. Istilah gelandangan berasal dari gelandang yang berarti yang selalu mengembara, yang berkelana (lelana) menurut istilah dahulu dan yang lebih netral sifatnya.⁸

Kemudian istilah pengemis sendiri tidak dibentuk dari kata dasar yang resmi tercantum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, melainkan dibentuk dari sejarah pembentukan kata yang telah terjadi pada masa yang lampau. Pengemis atau peminta-minta memang sudah menjadi istilah yang akrab didengar dan dijumpai di kota-kota besar seluruh Indonesia, kehadiran mereka kerap dianggap mengganggu ketertiban sosial, namun sebenarnya kehadiran pengemis merupakan suatu bentuk kegagalan dari pemerintah baik itu pusat atau daerah dalam mensejahterakan rakyatnya.⁹

b. Peraturan Mengenai Keberadaan Gelandangan dan Pengemis

Seiring dengan perkembangan Kota Batam yang begitu pesat telah menghasilkan berbagai dampak yang positif namun tidak menutup kemungkinan menimbulkan dampak negatif. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya kegiatan yang bertentangan dengan

⁸ Hanggoro, Hendaru Tri. "Memandang Laku Menggelandang" Nuun.id, accessed January 21, 2019, <http://nuun.id/memandang-laku-menggelandang>.

⁹ "Asal Mula Kata 'Pengemis,'" accessed February 21, 2019, <https://www.beritaunik.net/tahukah-kamu/asal-mula-kata-pengemis.html>.

nilai-nilai, norma-norma agama dan kesusilaan di Kota Batam.

Untuk mengatasi masalah tersebut maka dibentuklah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 Kota Batam yang mengatur mengenai

Ketertiban Sosial, dengan harapan dapat mencapai visi dan misi Kota Batam. Salah satunya adalah masalah mengenai keberadaan gelandangan dan pengemis. Ditinjau dari Peraturan Daerah Nomor 6

Tahun 2002 pada Pasal 2 menyebutkan bahwa:¹⁰

- (1) “Setiap orang yang mengidap penyakit tertentu yang mengganggu pandangan umum dan atau meresahkan masyarakat, dilarang berada di jalan, jalur hijau, taman, dan tempat-tempat umum.
- (2) Para pengidap penyakit tersebut dalam Ayat (1) menjadi tanggungjawab orang tua atau keluarganya, kecuali para pengidap penyakit dan keluarganya dalam keadaan miskin atau terlantar maka tanggungjawab penanganannya diambil alih oleh Pemerintah Kota.”

Tidak sedikit dari para gelandangan dan pengemis itu mengidap suatu penyakit ataupun cacat fisik sehingga mengganggu pandangan umum dan meresahkan masyarakat, tetapi mereka tetap dibiarkan berkeliaran di tempat umum khususnya yang paling sering kita temui yaitu di lampu merah Kota Batam. Peneliti sendiri sering melihat seorang remaja yang setengah wajahnya mengalami luka bakar sehingga ia menjadi cacat. Keadaan tersebut memang sangat memprihatinkan, tetapi sekaligus juga meresahkan masyarakat. Disini Peneliti ingin mengingatkan bahwa keadaan tersebut sebenarnya telah

¹⁰ Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 Pasal 2 Tentang Ketertiban Sosial.

dilarang oleh Peraturan Daerah Kota Batam, sesuai dengan Pasal 2 yang telah disebutkan diatas maka orang-orang tersebut merupakan tanggung jawab orang tua atau keluarganya. Dan apabila ia dan keluarganya merupakan orang yang miskin atau terlantar, maka tanggung jawab tersebut dialihkan ke Pemerintah Kota Batam. Tetapi pada kenyataannya, keadaan seperti ini tidak terlaksanakan sesuai dengan harapan yang ada, masih banyak orang yang terlantar dan bahkan mengidap suatu penyakit tertentu yang tidak menemukan solusi atas kehidupannya sampai saat ini.

Dan tidak jarang kita menemukan bahwa keadaan orang-orang yang mengalami penyakit tersebut malah sengaja menggunakan keadaan itu untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Hal inilah yang dilakukan oleh sebagian pengemis di daerah Kota Batam. Hal tersebut dilarang secara jelas pada Penjelasan Umum Peraturan

Daerah di Pasal 2 yang menyebutkan:

- (1) “Termasuk dalam Ayat ini adalah penderita gangguan jiwa (gila), kusta (lepra) atau berbagai penyakit yang dengan sengaja dipertontonkan kepada umum dengan tujuan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain, atau keberadaannya di tempat-tempat umum dapat mengganggu kenyamanan orang lain.
- (2) Yang dimaksud dengan kata tanggung jawab dalam Ayat ini adalah upaya melakukan perawatan dan penyembuhan serta mengawasi agar tidak berkeliaran mengganggu orang lain.”

Kemudian dalam Pasal 3 Ayat 1 menyebutkan “setiap orang atau badan dilarang meminta bantuan atau sumbangan dengan

cara dan alasan apapun baik dilakukan sendiri-sendiri ataupun bersama-sama di jalan-jalan, jalur hijau, taman, dalam angkutan umum, rumah tempat tinggal, kantor dan tempat umum lainnya tanpa izin tertulis dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.” Pernyataan ini kemudian diperjelas lagi di Penjelasan Umum Peraturan Daerah tersebut yaitu “Termasuk orang yang meminta bantuan dalam Ayat ini adalah perbuatan mengemis, mengamen, membersihkan kendaraan yang sedang berhenti jalan atau perbuatan-perbuatan yang bertujuan untuk mendapatkan belas kasihan, atau yang mengharapkan upah.”

Berdasarkan peraturan yang telah disebutkan diatas, maka segala perbuatan seperti mengemis, mengamen dan lain sebagainya yang bertujuan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain sehingga ia mengharapkan upah atas perbuatannya itu dilarang.

Dapat dilihat lebih jelas dalam Pasal 5 yang berbunyi:

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

- (1) Menyediakan dan atau menggunakan bangunan atau tempat untuk melakukan perbuatan judi dan asusila.
- (2) Melakukan perbuatan pemikatan untuk berbuat asusila.
- (3) Melakukan usaha penampungan dan penyaluran pramuria untuk tempat-tempat hiburan dan sejenisnya tanpa seizin Walikota.
- (4) Melakukan usaha penampungan, penyaluran dan perbuatan sebagai pengemis.
- (5) Melakukan perbuatan sebagai gelandangan. “

Pada Ayat 4 dengan jelas dinyatakan bahwa setiap perbuatan yang menyebabkan keberadaan pengemis itu dilarang oleh Peraturan

Daerah ini. Kemudian disusul oleh Ayat 5 yang melarang adanya perbuatan sebagai gelandangan. Apabila dicermati lebih lanjut, terdapat berbagai macam kategori dari seorang gelandangan ataupun pengemis. Di Kota Batam, kita dapat menemukan anak punk di berbagai tempat umum yang mengamen, kemudian ada juga beberapa dari mereka yang mengemis di lampu merah sekedar untuk mengharapkan belas kasihan dari masyarakat. Pasal 7 mengingatkan kepada kita bahwa gelandangan dan pengemis termasuk anak punk itu dilarang untuk berada di tempat umum. Memang tidak semua anak punk adalah orang yang bertingkah laku asusila, tetapi mereka menjiwai *counter culture*. Dalam gaya berpakaian, anak punk meledek gaya berpakaian yang rapi dan teratur dengan bergaya yang terkesan serampangan dan rebel, sehingga gaya berpakaian ini dianggap tidak sesuai dengan keinginan atau harapan masyarakat. Berikut bunyi peraturan dari Pasal 7 Ayat ke 1 dan 2:

- (1) “Setiap orang dilarang bertingkah laku asusila di jalan, jalur hijau, taman, dan tempat-tempat umum lainnya.
- (2) Setiap orang dilarang berpakaian yang tidak sesuai dan atau bertentangan dengan norma-norma agama dan budaya di tempat-tempat umum.”

Untuk pengawasannya, telah dicantumkan dengan jelas pada Pasal 14 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Kepala Dinas Sosial dan atau Pejabat yang ditunjuk berdasarkan Keputusan Walikota.”

Sanksi pidana untuk peraturan yang telah disebutkan diatas disebutkan di Pasal 16 berupa:

- (1) “Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,- (Lima juta rupiah).
- (2) Tindak pidana yang dimaksud dalam Ayat (1) Pasal ini adalah pelanggaran.”

Berdasarkan pernyataan yang Peneliti paparkan diatas, tidaklah kita lupa bahwa para fakir miskin termasuk para gelandangan dan pengemis itu merupakan tanggung jawab negara. Apabila disimak, pernyataan ini dibuktikan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea IV menjelaskan antara lain :

“..Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh rakyat Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan perdamaian dunia..”

Hal tersebut menyatakan bahwa peran Pemerintah dibutuhkan untuk meningkatkan dan menumbuhkan kesejahteraan sosial di Indonesia.

Kemudian dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 Ayat (2) telah menyebutkan:

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

Bunyi dari peraturan ini menunjukkan bahwa setiap warga negara Indonesia itu berhak untuk mendapatkan pekerjaan dan hidup yang layak bagi kemanusiaan. Tetapi angka pengangguran di Indonesia

itu sangat tinggi dan sulitnya persaingan untuk mendapatkan pekerjaan antara yang satu dengan yang lain. Hal ini menyebabkan orang-orang yang mempunyai kemampuan, keahlian, dan pendidikan yang tinggilah yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dibandingkan orang-orang yang mempunyai keterbatasan dalam keahliannya.

Pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H juga berbunyi:

- (1) “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”

Padahal gelandangan dan pengemis di Indonesia merupakan orang-orang yang hidup dan tinggal di lingkungan yang tidak layak atau tidak baik, serta mereka tidak memperoleh pelayanan kesehatan yang seharusnya mereka dapatkan di kala sakit. Hal ini disebabkan oleh kurangnya perhatian yang dikerahkan oleh Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah sehingga warga negara yang tidak berkecukupan tidak dapat memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dengan warga negara lainnya.

Kemudian Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 Ayat (1) yang berbunyi:

“Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.”

Pernyataan tersebut menyatakan fakir miskin termasuk para gelandangan dan pengemis serta anak jalanan dipelihara oleh Negara. Jadi, Pemerintahlah yang seharusnya lebih peka terhadap keberadaan mereka semua. Tetapi pada faktanya, masih kurang terlaksanakan tanggung jawab dari negara terhadap fakir miskin dan anak terlantar. Hal ini disebabkan oleh kurangnya perhatian dari Pemerintah untuk memelihara mereka. Dan juga kurangnya pengawasan dari pelaksanaan penegakan hukum terkait, ada keterbatasan kemampuan aparat penegak hukum, sarana dan prasarana penunjangnya. Bukti kurang terealisasinya Pasal 34 Ayat 1 didalam kehidupan nyata dapat dilihat jelas oleh masyarakat umum. Salah satunya yang kasat mata adalah banyaknya orang-orang yang mengamen, mengemis, dan orang yang menggelandang di tempat umum.

c. Ciri-Ciri dari Gelandangan dan pengemis

Terdapat beberapa ciri-ciri yang dapat ditemui pada diri gelandangan dan pengemis:¹¹

1) Tidak memiliki kediaman yang tetap

Biasanya para gelandangan dan pengemis tidak mempunyai tempat tinggal yang layak. Mereka umumnya mengembara di tempat umum. Biasanya mereka akan tidur di tepi jalan, terowongan, di stasiun bus, di emper toko dan

¹¹ "Ciri-Ciri Gelandangan dan pengemis | 123dok Document," accessed November 26, 2018, <https://text-id.123dok.com/document/dzx96pevz-ciri-ciri-gelandangan-dan-pengemis.html>.

lain-lain. Kehidupannya tidak menetap disebabkan keberadaan mereka itu mengganggu ketertiban sehingga biasanya akan ada patroli dan mereka diharuskan untuk pindah secepatnya.

2) Hidup di bawah garis kemiskinan

Para gelandangan dan pengemis ini tidak mempunyai pendapatan yang tetap dan cukup dimana hal itu tidak dapat menjamin kehidupan mereka kedepannya bahkan untuk mencukupi kehidupannya sehari-hari saja mereka terpaksa untuk mengemis atau memulung agar dapat membeli makanan untuk tetap bertahan.

3) Hidup didalam ketidakpastian

Kehidupan para gelandangan dan pengemis sangat memprihatinkan, dimana kehidupan sehari-harinya tidak dapat dijamin oleh apapun. Bahkan apabila mereka jatuh sakit, mayoritas dari mereka tidak mendapatkan jaminan sosial. Hal ini disebabkan oleh rendahnya pengetahuan mereka mengenai program jaminan sosial yang diselenggarakan oleh negara. Situasi ini semakin menyulitkan mereka.

4) Menggunakan pakaian yang tidak layak

Gelandangan dan pengemis biasanya menggunakan baju yang compang camping sehingga terkesan kotor. Hal ini

dapat disebabkan bahwa mereka memang tidak mempunyai baju yang layak untuk dipakai atau bisa saja mereka sengaja memakai baju yang compang camping untuk menarik belas kasihan dari masyarakat setempat.

5) Tidak memiliki pekerjaan tetap

Cara gelandangan dan pengemis untuk bertahan hidup adalah mengharapkan belas kasihan orang lain. Biasanya mereka akan menarik perhatian masyarakat dengan cara mengamen, membersihkan kendaraan di jalan, memulung, dan lain-lain.

6) Tuna etika

Tuna dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya tidak memiliki. Sedangkan etika mempunyai makna mengenai apa yang baik dan apa yang buruk atau berkaitan dengan kesusilaan atau akhlak. Sehingga dapat diartikan secara sederhana bahwa tuna etika adalah seseorang yang tidak mempunyai rasa dan perilaku yang baik. Karena persoalan etika ini berkaitan dengan soal moral yang menyangkut akhlak manusia. Hal ini umumnya terdapat pada gelandangan dan pengemis yang tidak menaati peraturan, contohnya mengemis, kumpul kebo, tidak memiliki identitas dan lain-lainnya.

d. Kesejahteraan Sosial bagi Gelandangan dan Pengemis

“Kesejahteraan Sosial merupakan suatu kondisi yang harus diwujudkan bagi seluruh warga negara di dalam pemenuhan kebutuhan material, spiritual, dan sosial agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.”¹² Untuk lebih jelasnya, hal ini tertuang dalam salah satu amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 alinea keempat yang menyatakan “bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Namun, fakta yang terjadi menunjukkan bahwa permasalahan yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial cenderung meningkat baik kualitas maupun kuantitas. Masyarakat yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya masih terbilang banyak, oleh karena kondisinya yang mengalami hambatan fungsi sosial. Hal ini mengakibatkan mereka kesulitan untuk mengakses sistem pelayanan sosial dan tidak dapat menikmati kehidupan yang layak bagi kemanusiaan.¹³

Didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 4 menjelaskan bahwa:

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

¹³ “Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial | Logic,” accessed February 15, 2019, <http://iariadi.web.id/penyelenggaraan-kesejahteraan-sosial/>.

“Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial.”

Kemudian pada Pasal 5 menjelaskan objek yang dituju dan kriteria masalah sosial sebagai berikut:

- (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.”

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial menjelaskan bahwa:

- “Penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:
- a) rehabilitasi sosial
 - b) jaminan sosial
 - c) pemberdayaan sosial
 - d) perlindungan sosial.”

“Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.”¹⁴ Pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan perlindungan bagi para fakir miskin termasuk gelandangan dan pengemis. Perlu diketahui bahwa keadaan

¹⁴ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Pasal 1 Angka 1 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

gelandangan dan pengemis yang biasanya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan mereka bahkan tidak mempunyai tempat tinggal ataupun pekerjaan yang tetap itu sangat sulit untuk mendapatkan hak-hak mereka. Oleh sebab itu, Pemerintah telah membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial atau BPJS yang merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial di Indonesia menurut Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011. Bagi warga miskin, iuran BPJS ditanggung pemerintah melalui Program Bantuan Iuran. Sesuai dengan Undang-Undang No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Pasal 1 Angka 7 menyebutkan definisi bantuan iuran sebagai berikut:

“Bantuan Iuran adalah Iuran yang dibayar oleh Pemerintah bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai Peserta program Jaminan Sosial “

Kemudian dalam Undang-Undang No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Pasal 14 menyebutkan:

- (1) “Pemerintah secara bertahap mendaftarkan penerima bantuan iuran sebagai peserta kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- (2) Penerima bantuan iuran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah fakir miskin dan orang tidak mampu.
- (3) .Ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Tetapi kenyataannya, masih banyak masyarakat miskin yang diperkirakan tidak dapat mengakses layanan Jaminan Kesehatan Nasional yang dikelola oleh BPJS Kesehatan karena adanya kendala

dalam proses administrasi. Terutama para gelandangan dan orang terlantar yang mayoritas tidak memiliki identitas diri serta luput dari pendataan. Hal ini menyulitkan mereka mendapatkan pelayanan kesehatan di puskesmas maupun rumah sakit karena tidak terdaftar sebagai salah satu peserta BPJS Kesehatan. Rumah sakit tidak akan memberikan pelayanan dalam bentuk apapun apabila orang yang bersangkutan tidak membawa kartu peserta BPJS sekalipun ia/yang sakit merupakan golongan orang yang tidak mampu. Padahal para gelandangan dan pengemis tergolong dalam Penerima Bantuan Iuran (PBI), yaitu orang miskin dan kurang mampu yang iurannya dibayarkan oleh pemerintah. Tetapi karena minimnya pengetahuan mereka menjadikannya tidak mendapatkan hak-hak yang semestinya.¹⁵

Selanjutnya ada program rehabilitasi sosial yang dijelaskan dalam Pasal 7 berbunyi:

- (1) “Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.
- (2) Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat dilaksanakan secara persuasif, motivatif, koersif, baik dalam keluarga, masyarakat maupun panti sosial.”
- (3) “Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diberikan dalam bentuk:
 - a) motivasi dan diagnosis psikososial
 - b) perawatan dan pengasuhan
 - c) pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan

¹⁵ “Belum Ada Kepastian Jaminan Kesehatan Bagi Gelandangan Dan Orang Terlantar,” accessed February 15, 2019, <https://www.beritasatu.com/kesra/160852-belum-ada-kepastian-jaminan-kesehatan-bagi-gelandangan-dan-orang-terlantar.html>.

- d) bimbingan mental spiritual
- e) bimbingan fisik
- f) bimbingan sosial dan konseling psikososial
- g) pelayanan aksesibilitas
- h) bantuan dan asistensi sosial
- i) bimbingan resosialisasi
- j) bimbingan lanjut; dan/atau
- k) rujukan.”

2. Tinjauan Umum Tentang Kemiskinan

Dinas Sosial Kepulauan Riau mengungkapkan penyumbang terbesar angka kemiskinan berdasarkan kabupaten/kota di Kepulauan Riau adalah Kota Batam. Salah satu penyebabnya, karena banyaknya pendatang dari berbagai daerah lain di Indonesia yang masuk dan menggantungkan hidup di kota industri ini.¹⁶ Kemiskinan menjadi faktor utama maraknya anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di jalan-jalan, pusat pembelanjaan, dan fasilitas umum lainnya. Sebab masalah utama yang hinggap pada mereka ialah kemiskinan ini. Jika masalah itu tidak tertangani, walaupun mereka ditangkap dan diberikan pembinaan, kelak mereka pasti akan kembali ke jalan.¹⁷

Sesuai dengan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.”

¹⁶ “Batam Penyumbang Kemiskinan Tertinggi | Batampos.Co.Id,” accessed January 18, 2019, <https://batampos.co.id/2018/07/24/batam-penyumbang-kemiskinan-tertinggi/>.

¹⁷ “Kemiskinan Faktor Utama Maraknya Anak Jalanan, Gelandangan dan pengemis,” accessed January 18, 2019, <https://www.borneonews.co.id/berita/42113-kemiskinan-faktor-utama-maraknya-anak-jalanan-gelandangan-dan-pengemis>.

Sehingga dengan jelas bahwa pemerintah pusat dan daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjamin bahwa para fakir miskin dapat memperoleh hak-haknya, diantaranya adalah memperoleh pelayanan perumahan yang layak dan sehat. Jika hak tersebut tidak dipenuhi, maka amanat dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin belum dilaksanakan dengan semestinya.¹⁸

Kemudian definisi masyarakat miskin telah dijelaskan pada Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dengan mengartikan fakir miskin sebagai:

“Orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.”

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 2 dijelaskan apa yang dimaksud dengan penanganan fakir miskin sebagai berikut:

“Upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.”

Hak-hak yang dimiliki oleh para fakir miskin juga dijelaskan pada Pasal 3 Undang-Undang tentang Penanganan Fakir Miskin yang berbunyi:

“Fakir miskin berhak:

- a. memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan;

¹⁸ “Fakir Miskin Tanggung Jawab Siapa? - Hukumonline.Com,” accessed January 23, 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5bb5eac0b98a9/fakir-miskin-tanggung-jawab-siapa>.

- b. memperoleh pelayanan kesehatan;
- c. memperoleh pendidikan yang dapat meningkatkan martabatnya;
- d. mendapatkan perlindungan sosial dalam membangun, mengembangkan, dan memberdayakan diri dan keluarganya sesuai dengan karakter budayanya;
- e. mendapatkan pelayanan sosial melalui jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan rehabilitasi sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya;
- f. memperoleh derajat kehidupan yang layak;
- g. memperoleh lingkungan hidup yang sehat;
- h. meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan; dan
- i. memperoleh pekerjaan dan kesempatan berusaha.”

Pada Pasal 6 juga menyebutkan sasaran penanganan fakir miskin ditujukan kepada:

- a) “perseorangan;
- b) keluarga;
- c) kelompok; dan/atau
- d) masyarakat.”

Badan Pusat Statistik mencatat adanya penurunan angka kemiskinan per Maret 2018. Angka kemiskinan mencapai 9,8 persen, hal ini merupakan yang pertama kalinya dalam sejarah Indonesia kemiskinan berada di dalam satu digit. Dengan persentase kemiskinan 9,82 persen, jumlah penduduk miskin atau yang pengeluaran per kapita tiap bulan di bawah garis kemiskinan mencapai 25,95 juta orang. Walaupun terus mengalami penurunan, namun secara riil jumlah orang miskin yang mencapai lebih dari 20 juta jiwa masih tergolong banyak.¹⁹

a. Pengertian Kemiskinan

¹⁹ “BPS: Maret 2018, Persentase Kemiskinan Indonesia Terendah Sejak 1999 ” accessed February 17, 2019, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/07/16/130732026/bps-maret-2018-persentase-kemiskinan-indonesia-terendah-sejak-1999>.

Terdapat beberapa definisi kemiskinan menurut para ahli:

1) Hall dan Midgley²⁰

“Menurut Hall dan Midgley pengertian kemiskinan adalah kondisi deprivasi materi dan sosial yang menyebabkan individu hidup di bawah standar kehidupan yang layak, atau kondisi di mana individu mengalami deprivasi relatif dibandingkan dengan individu yang lainnya dalam masyarakat.”

2) Faturachman dan Marcelinus Molo²¹

“Menurut Faturachman dan Marcelinus Molo, pengertian kemiskinan adalah ketidakmampuan seseorang atau beberapa orang (rumah tangga) untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.”

3) Reitsma dan Kleinpenning²²

“Menurut Reitsma dan Kleinpenning pengertian kemiskinan adalah ketidakmampuan individu untuk memenuhi kebutuhannya, baik yang bersifat material maupun non-material.”

Dapat disimpulkan dari pengertian para ahli yang diuraikan di atas, kemiskinan adalah keadaan dimana seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, ia hidup berada di bawah rata-

²⁰ “22 Pengertian Kemiskinan - Hall Dan Midgley,” accessed January 18, 2019, <https://www.coursehero.com/file/p3vme7m/22-Pengertian-Kemiskinan-4-Hall-dan-Midgley-200414-menyatakan-kemiskinan-dapat/>.

²¹ Syamsiah, Badruddin, “Kemiskinan Dan Kesenjangan Sosial Di Indonesia Pra Dan Pasca Runtuhnya Orde Baru,” 2009, hlm 61.

²² “Kajian Kemiskinan Dan Kriminalitas | Purplenitadyah,” accessed January 18, 2019, <https://purplenitadyah.wordpress.com/2012/05/05/uts-kajian-kemiskinan-dan-kriminalitas-2/>.

rata kehidupan normal masyarakat setempat. Indonesia tidak pernah luput dari yang namanya kemiskinan.

b. Jenis-Jenis Kemiskinan

Terdapat beberapa jenis kemiskinan yang dapat ditemukan di dalam masyarakat Indonesia, sebagai berikut.²³

1) Kemiskinan Subjektif

Jenis kemiskinan ini sering terjadi karena beberapa orang menganggap bahwa kebutuhannya belum terpenuhi secara penuh, padahal sebenarnya ia bukanlah seseorang yang hidup terlalu miskin. Hal ini terjadi karena anggapan dari asumsi/pemikirannya sendiri. Contohnya adalah pengemis musiman yang muncul pada saat bulan Ramadhan dekat/tiba.

2) Kemiskinan Absolut

Jenis kemiskinan ini terjadi pada saat seseorang/ orang yang menghidupi sebuah keluarga yang pendapatannya dibawah rata-rata atau di bawah garis kemiskinan. Hal ini menyebabkan ia tidak sanggup untuk memenuhi kebutuhan dasarnya seperti kebutuhan sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan. Jenis kemiskinan ini yang biasanya kita sebut dengan keluarga yang tergolong kurang mampu.

²³ "Pengertian Dan Jenis-Jenis Kemiskinan - IlmudanInfo," accessed November 23, 2018, <http://www.ilmudaninfo.com/2017/10/pengertian-dan-jenis-jenis-kemiskinan.html>.

3) Kemiskinan Relatif

Jenis kemiskinan relatif terjadi karena adanya pengaruh kebijakan pembangunan yang tidak menjangkau seluruh lapisan masyarakat Indonesia sehingga menyebabkan adanya ketimpangan pendapatan setiap orang atau ketimpangan standar kesejahteraan. Contohnya adalah lapangan kerja yang tidak memadai sehingga banyak pengangguran di Kota Batam.

4) Kemiskinan Alamiah

Jenis kemiskinan alamiah disebabkan oleh keadaan alamnya sendiri yang miskin atau langka akan sumber daya alam. Hal ini menyebabkan produktivitas masyarakat di daerah tersebut menjadi rendah. Contohnya adalah penduduk Gambia di Negara terkecil di benua Afrika. Mata pencaharian penduduk setempat adalah pertanian dan peternakan, tetapi hal tersebut tidak didukung oleh iklim dan kondisi tanah yang kurang subur. Hal ini membuat masyarakat setempat hidup di bawah garis kemiskinan.

5) Kemiskinan Kultural

Jenis kemiskinan ini dapat terjadi apabila masyarakatnya memiliki sikap atau kebiasaan yang malas, dimana ia tidak mau berusaha untuk melakukan sesuatu agar dapat memperbaiki kehidupannya. Adat istiadat setempat juga

dapat menjadi alasan utama para penduduknya menolak ajaran modern untuk mengikuti zaman.

6) Kemiskinan Struktural

Jenis kemiskinan ini terjadi karena ketidakmampuan sistem ataupun struktur sosial menghubungkan seseorang dengan sumber daya yang ada.

Berdasarkan jenis kemiskinan yang telah Peneliti uraikan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa segala jenis kemiskinan yang terjadi di Indonesia itu dapat menyebabkan munculnya gelandangan dan pengemis pada akhirnya. Keberadaan mereka dapat terjadi karena mereka merasa bahwa kebutuhan mereka belum terpenuhi secara cukup, ataupun karena sikap malas yang timbul dari diri mereka, dan juga kurangnya lapangan pekerjaan di Kota Batam.

c. Dampak Kemiskinan

Kemiskinan yang terjadi di Indonesia dapat memberikan dampak negatif bagi masyarakatnya. Dampak kemiskinan yang paling banyak ditemui adalah sebagai berikut:

1) Kriminalitas Meningkat²⁴

Kemiskinan sering kali dihubungkan dengan masalah kriminalitas. Hal ini disebabkan oleh masyarakat yang miskin cenderung nekat melakukan hal apapun untuk memenuhi

²⁴ “Pengertian Kemiskinan Adalah, Jenis, Penyebab, Dan Dampak Kemiskinan,” accessed November 23, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/sosial/pengertian-kemiskinan.html>.

kebutuhan hidup mereka, termasuk juga beberapa orang yang sampai melakukan suatu tindakan kriminal. Misalnya dengan melakukan tindakan mencuri, merampok, melakukan pembegalan bahkan pembunuhan.

2) Angka Kematian yang Tinggi²⁵

Umumnya masyarakat miskin tidak dapat mengakses kesehatan yang memadai. Adanya kekurangan finansial sehingga membuat mereka tidak sanggup untuk mendapatkan asupan gizi yang layak. Oleh sebab itu, kesehatan pada diri masyarakat miskin dinyatakan semakin memburuk. Ketidakmampuan finansial ditambah dengan gaya hidup yang seperti itu pada akhirnya hanya akan semakin meningkatkan angka kematian yang terjadi di Indonesia.

3) Akses Pendidikan Tertutup²⁶

Masyarakat miskin umumnya tidak dapat menjangkau dunia pendidikan diakibatkan oleh biaya pendidikan yang cukup besar. Dan kebanyakan dari mereka lebih memilih untuk mengutamakan biaya kebutuhan sehari-hari daripada menghabiskan biaya untuk pendidikan. Hal ini tentunya memperburuk kondisi masyarakat miskin karena kurangnya

²⁵ “9 Dampak Kemiskinan Yang Sering Kita Temui Dalam Kehidupan Sehari-hari,” accessed January 17, 2019, <https://www.zaipad.com/dampak-kemiskinan/>.

²⁶ Sarifah Khoerunnisa, “Masalah Pendidikan Bagi Rakyat Miskin,” accessed January 18, 2019, <https://www.kompasiana.com/sarifahkhoerunnisa/54f5fcc4a3331179078b46a5/masalah-pendidikan-bagi-rakyat-miskin>.

pendidikan yang tidak dapat mereka capai membuat kehidupan mereka semakin tidak layak.

4) Pengangguran Semakin Banyak

Apabila tidak membekali diri dengan pendidikan dan keterampilan yang bagus, maka akan sulit untuk bersaing di dunia kerja maupun usaha. Semakin banyaknya masyarakat miskin yang tidak berpendidikan dapat memengaruhi pengangguran yang semakin meningkat karena tidak mampu bersaing.

5) Munculnya Konflik di Masyarakat²⁷

Umumnya masyarakat miskin akan merasa ketidakpuasan dan kecewa hidup di lingkungan yang serba kekurangan. Sehingga seringkali mereka melampiaskannya dengan melakukan berbagai tindakan anarkis. Terutama konflik yang bernuansa SARA.

3. Tinjauan Umum Tentang Ketertiban Sosial

Menurut Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 huruf h menyebutkan bahwa “ketertiban Sosial adalah keadaan keteraturan sosial sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai, tatanan agama, adat dan budaya yang berlaku, dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tertib, teratur, nyaman dan tentram.”

²⁷ “Mengapa Ada Orang Miskin? Ini Lho Penyebabnya | TIMES Indonesia,” accessed January 18, 2019, <https://www.timesindonesia.co.id/read/182882/3/20180913/132611/mengapa-ada-orang-miskin-ini-lho-penyebabnya/products.html>.

Perlu diketahui bahwa setiap orang pasti menginginkan kehidupan yang tentram, damai dan teratur. Untuk menciptakan hal tersebut, diperlukan suatu sistem untuk mengatur segala perilaku yang menjadi tujuan tersebut. Dalam hal ini, masyarakat perlu adanya pengendalian sosial. Pengendalian sosial sering diartikan sebagai proses pengawasan dari suatu kelompok terhadap kelompok lain dan mengajarkan, membujuk, atau memaksa individu maupun kelompok sebagai bagian dari masyarakat untuk berperilaku sesuai dengan harapan masyarakat.²⁸

Terdapat beberapa pengertian pengendalian sosial menurut para ahli, antara lain :

1) Peter L Berger²⁹

“Pengendalian sosial adalah berbagai cara yang digunakan masyarakat untuk menertibkan anggotanya yang menyimpang.”

2) Joseph Stabey Roucek³⁰

“Pengendalian sosial adalah suatu istilah kolektif yang mengacu pada proses terencana yang didalamnya individu diajarkan, dibujuk, ataupun dipaksa untuk menyesuaikan diri pada kebiasaan dan nilai hidup kelompok.”

3) Horton dan Hunt³¹

²⁸ “Ketertiban Dan Pengendalian Sosial,” accessed November 26, 2018, <https://sites.google.com/site/jeni15038/sosiologi-word>.

²⁹ S.Sos Hefri Asra Omika, “Pengendalian Sosial,” accessed January 18, 2019, <https://infosos.wordpress.com/kelas-x/pengendalian-sosial/>.

³⁰ “Pengendalian Sosial: Pengertian, Fungsi, Tujuan, Ciri-Ciri, Dan Jenisnya,” accessed January 18, 2019, <https://www.maxmanroe.com/vid/sosial/pengendalian-sosial.html>.

³¹ “Pengendalian Sosial (Pengertian, Ciri-Ciri, Sifat-Sifat, Jenis-Jenis, Cara-Cara, Dan Tujuan),” accessed January 18, 2019, <https://www.perpusku.com/2017/02/pengendalian-sosial-pengertian-ciri-sifat-jenis-cara-dan-tujuan.html>.

“Pengendalian sosial adalah segenap cara dan proses yang ditempuh oleh sekelompok orang tua atau masyarakat sehingga para anggotanya dapat bertindak sesuai harapan kelompok atau masyarakat.”

4) Bruce J Cohen³²

“Pengendalian sosial adalah cara-cara atau metode yang digunakan untuk mendorong seseorang agar berperilaku selaras dengan kehendak-kehendak kelompok atau masyarakat tertentu.”

Penting untuk diketahui bahwa pengendalian sosial memiliki beberapa tujuan, yang terdiri dari:³³

1) Pengendalian sosial bertujuan agar masyarakat mematuhi segala nilai dan norma sosial yang berlaku.

Pengendalian sosial dibentuk oleh masyarakat menitikberatkan kepada orang yang melakukan penyimpangan terhadap nilai dan norma yang berlaku sehingga memaksa agar pelaku yang melakukan penyimpangan dapat mematuhi nilai dan norma yang telah berlaku didalam masyarakat.

2) Pengendalian sosial bertujuan agar terciptanya keserasian dan kenyamanan dalam masyarakat.

Pengendalian sosial juga dapat menciptakan keadaan yang tentram dan nyaman dalam masyarakat terkait apabila

³² Bruce J Cohen, “Definisi Pengendalian Sosial,” accessed January 18, 2019, http://www.academia.edu/7432695/Definisi_Pengendalian_Sosial.

³³ “Ketertiban Dan Pengendalian Sosial.”, *Op. Cit*.

dijalankan dengan sebenar-benarnya. Biasanya pelaku penyimpangan sosial akan merasa jera bahkan takut untuk berbuat sesuatu yang menyimpang apabila didukung dengan pengendalian sosial yang tegas.

- 3) Pengendalian sosial bertujuan agar pelaku penyimpangan kembali mematuhi norma yang berlaku.

Pengendalian sosial yang ada diharapkan mampu membuat masyarakat menjalankan seluruh nilai dan norma yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sanksi akan diberikan terhadap pelaku penyimpangan. Hal ini dilakukan agar pelaku penyimpangan merasa jera dan takut untuk mengulangi perbuatan yang menyimpang kembali.

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu alat pengendalian sosial. Polisi Indonesia juga ikut berperan dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis, hal ini telah diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa:

- (1) “Penanganan Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng dilaksanakan secara terprogram dan berkelanjutan bersama-sama dengan pihak terkait secara lintas fungsi maupun lintas sektoral sesuai peraturan perundang-undangan.
- (2) Penanganan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan dengan menggunakan tindakan preventif dan penegakan hukum yang disesuaikan dengan tingkat kepentingan dan permasalahan yang berkembang di lapangan.

- (3) Tindakan preventif dan penegakan hukum sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditujukan kepada perorangan maupun kelompok Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng.”

Adapun dalam Pasal 4 menjelaskan bahwa “Tindakan preventif dilaksanakan untuk mencegah atau mengurangi timbulnya masalah Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng di lingkungan masyarakat.” Dan kegiatan yang dimaksud dilaksanakan dengan cara penyuluhan, bimbingan sosial dan pembinaan sosial.

Beberapa teknik penanganan kegiatan preventif sebagaimana dimaksud diatas, antara lain:

- a. “patroli pada tempat-tempat yang kemungkinan atau sering terjadi gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) serta tindak pidana yang dilakukan oleh Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng;
- b. pengawasan secara periodik terhadap aktivitas Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng;
- c. pengawasan ke tempat-tempat yang biasa menjadi persinggahan Gelandangan, Pengemis, dan Gepeng.”

4. Tinjauan Umum Tentang Pembinaan bagi Para Gelandangan dan Pengemis

Yang dimaksud sebagai alat pengendalian sosial disini adalah Dinas Sosial Kota Batam, telah dicantumkan dengan jelas pada Pasal 14 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Kepala Dinas Sosial dan atau Pejabat yang ditunjuk berdasarkan Keputusan Walikota.”

a. Pengertian Pembinaan

Beberapa pengertian pembinaan menurut para ahli:

1) Menurut Masdar Helmi³⁴

“Pembinaan adalah segala hal usaha, ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengorganisasian serta pengendalian segala sesuatu secara teratur dan terarah.”

2) Menurut Mathis³⁵

“Pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, proses ini terkait dengan berbagai tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas.”

3) Menurut Mitha Thoha³⁶

“Pembinaan adalah Suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan yang lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Ada dua unsur dari definisi pembinaan yaitu:

- a) Pembinaan itu bisa berupa suatu tindakan, proses atau pernyataan tujuan.
- b) Pembinaan bisa menunjukan kepada perbaikan atas sesuatu.”

³⁴ “Pengertian Pembinaan Menurut Para Ahli,” accessed November 26, 2018, <http://www.infodanpengertian.com/2016/02/pengertian-pembinaan-menurut-para-ahli.html>.

³⁵ “Arsyailmu: Pengertian Pembinaan Menurut Para Ahli,” accessed January 18, 2019, <https://www.arsyailmu.com/2017/07/pengertian-pembinaan-menurut-para-ahli.html>.

³⁶ Thoha, Miftah. 2001. *Pembinaan Organisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm 3.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk melaksanakan suatu kegiatan pembinaan itu memerlukan perencanaan, pengorganisasian dan pengendalian.

Pembinaan adalah suatu proses untuk membawa objek menjadi lebih baik dan berguna.

b. Peran Dinas Sosial dalam Pembinaan Gelandangan dan pengemis

1) Pengetian Dinas Sosial Kota Batam

Dinas Sosial merupakan salah satu organisasi perangkat daerah yang berperan strategis dalam penanganan mengenai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial. Peran dari Dinas Sosial sangatlah penting dan dibutuhkan oleh masyarakat Kota Batam. Diyakini bahwa pembinaan yang berasal dari Dinas Sosial dapat membantu mengurangi keberadaan Gelandangan dan pengemis dan meningkatkan pemenuhan kebutuhan dasar bagi para fakir miskin.

2) Visi dan Misi Dinas Sosial

Diperuntukkan sebagai salah satu Organisasi Perangkat Daerah, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam dalam melaksanakan tugasnya disesuaikan dengan visi yang telah ditetapkan yaitu “Terwujudnya Pelayanan Sosial yang Prima Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial”. Guna mencapai hasil yang optimal sesuai dengan visi yang telah ditetapkan, Dinas Sosial

dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam menetapkan Misi sebagai berikut :³⁷

- a) “Meningkatkan kualitas hidup bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial melalui rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial.
- b) Mengembangkan prakarsa dan mengoptimalkan peran aktif masyarakat dalam pendayagunaan potensi sumber kesejahteraan sosial berbasis nilai-nilai kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial.
- c) Meningkatkan dan mengembangkan kapasitas keberdayaan lembaga kemasyarakatan.”

3) Tugas Dinas Sosial

Tugas Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Batam sesuai dengan Peraturan Walikota Batam Nomor 45 Tahun 2016 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Uraian Tugas Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat. Dalam hal menangani Gelandangan dan pengemis ditangani oleh Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Kepala Dinas lingkup Rehabilitasi Sosial. Dalam melaksanakan tugas pokok, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai fungsi yang tercantum dalam Pasal 12 Ayat 3 sebagai berikut: ³⁸

³⁷ “VISI DAN MISI «Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Batam,” accessed November 26, 2018, <https://arsipskpd.batam.go.id/batamkota/skpd.batamkota.go.id/sosial/profil-2/visi-dan-misi/index.html>.

³⁸ “Peraturan Walikota Batam Nomor 45 Tahun 2016,”

- a) “penyusunan rencana dan program lingkup Rehabilitasi Sosial
- b) penyusunan petunjuk teknis operasional lingkup Rehabilitasi Sosial
- c) Penyelenggaraan pelayanan publik dan administrasi urusan pemerintahan daerah lingkup Rehabilitasi Sosial
- d) pembinaan, monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Rehabilitasi Sosial”

Dalam melaksanakan fungsi tersebut, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai uraian tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Ayat 4:³⁹

- a) “merumuskan rencana program kerja dan kegiatan di Bidang Rehabilitasi Sosial yang berbasis kinerja sebagai pedoman pelaksanaan tugas
- b) merumuskan rencana dan mengkaji bahan perumusan kebijakan umum dan teknis di Bidang Rehabilitasi Sosial
- c) merumuskan penyusunan penetapan kinerja Bidang Rehabilitasi Sosial
- d) menjelaskan, membimbing dan membagi tugas kepada bawahan sesuai dengan rencana program yang telah ditetapkan agar program dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien

³⁹ *Ibid.*

- e) merumuskan kebijakan teknis fasilitasi, koordinasi serta pembinaan teknis Rehabilitasi Sosial anak dan lanjut usia
- f) merumuskan kebijakan teknis fasilitasi, koordinasi serta pembinaan teknis rehabilitasi Sosial penyandang Disabilitas, orang dengan masalah kejiwaan dan orang dengan gangguan jiwa, dan penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Aditif (NAPZA)
- g) merumuskan kebijakan teknis fasilitasi, koordinasi serta pembinaan teknis rehabilitasi tuna sosial dan Korban Perdagangan Orang
- h) melaksanakan pelayanan rekomendasi dokumen di Bidang rehabilitasi Sosial
- i) mengoreksi susunan dan tulisan naskah dinas pada lingkup kewenangannya sesuai dengan tata naskah untuk ditandatangani pimpinan
- j) merumuskan Standar Operasional Prosedur (SOP), Standar Pelayanan Publik (SPP), dan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada lingkup Bidang Rehabilitasi Sosial
- k) melaksanakan hubungan kerja fungsional dengan Organisasi Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Pusat
- l) melaksanakan monitoring, evaluasi, dan menyusun pelaporan tugas dan kegiatan di Bidang Rehabilitasi Sosial

- m) melaksanakan tugas lain dari atasan sesuai tugas pokok dan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

Dalam pelaksanaan tugas pokok, fungsi dan uraian tugas sebagaimana dimaksud diatas, Bidang Rehabilitasi Sosial terdiri dari :⁴⁰

- a) “Seksi Rehabilitasi Sosial Anak dan Lanjut Usia
 - b) Seksi Rehabilitasi Penyandang Disabilitas
 - c) Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Perdagangan Orang.”
- 4) Usaha Pembinaan Gelandangan dan pengemis

Pemerintah Kota Batam merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam bidang pembinaan gelandangan dan pengemis yang telah dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial. Secara fungsional Dinas Sosial adalah sebuah lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas umum pemerintah daerah di bidang kesejahteraan sosial sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya upaya pembinaan tersebut secara tidak langsung dapat mensejahterakan kehidupan para gelandangan dan pengemis atau yang disebut dengan penyandang masalah kesejahteraan sosial, sebagaimana telah dirumuskan Visi dari Dinas Sosial Kota Batam yaitu “Meningkatkan kualitas hidup bagi Penyandang Masalah

⁴⁰ “Struktur OPD – Dinas Sosial Dan Pemberdayaan Masyarakat,” accessed January 18, 2019, <https://dinsospm.batam.go.id/struktur-opd/>.

Kesejahteraan Sosial (PMKS) melalui penanganan fakir miskin, rehabilitasi sosial, perlindungan, jaminan, dan pemberdayaan sosial.” Penanganan yang telah dijalankan oleh instansi tertentu yang ditunjuk oleh Pemerintah juga tidak dapat menyelesaikan permasalahan ini. Contohnya adalah kegiatan patroli yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dengan merazia keberadaan Gelandangan dan pengemis secara berkala. Kegiatan ini dinyatakan tidak efektif karena tidak memberikan efek jera kepada mereka. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di tempat umum padahal sudah ada peraturan daerah yang mengatur secara khusus mengenai hal ini.

Dalam strategi pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Batam pada dasarnya bentuk dari pembinaan tersebut berupa pembinaan mental pada diri mereka. Tujuan utama dalam strategi pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis ini yaitu menciptakan kemandirian dalam kehidupan gelandangan dan pengemis agar dapat merubah pola hidup yang awalnya mengharapkan belas kasihan dari orang lain dengan cara meminta-minta sehingga berubah mencari uang dengan berwirausaha sendiri atau berkelompok. Tetapi pada kenyataannya, masih banyak gelandangan dan pengemis yang tidak mengikuti pelaksanaan

pembinaan karena ada beberapa masalah yang timbul dalam strategi pelaksanaan pembinaan gelandangan dan pengemis bahwa strategi yang dilakukan tidak berjalan secara maksimal karena masih ada faktor-faktor yang mempengaruhi strategi pelaksanaan pembinaan tersebut seperti kurangnya anggaran untuk pelaksanaan pembinaan, tidak adanya panti sosial secara khusus untuk rehabilitasi, banyaknya gelandangan dan pengemis yang berasal bukan dari kota Batam, tidak adanya sanksi atau hukuman yang diberikan pada gelandangan dan pengemis serta masyarakat yang memberikan sumbangan, tidak ada kerjasama dengan instansi lain untuk melakukan pembinaan dan masih banyak masyarakat yang memberikan sumbangan kepada gelandangan dan pengemis.

B. Landasan Teoritis

1. Teori Efektivitas

Perkataan efektif dikutip dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang mempunyai pengertian bahwa suatu yang diterapkan itu berhasil sesuai dengan harapan. Kamus ilmiah populer menafsirkan efektivitas sebagai keakuratan penggunaan, hasil penggunaan atau dukungan untuk tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang memiliki efek (akibatnya, kesan, pengaruh) sejak berlakunya Undang-

Undang atau peraturan tersebut.⁴¹ Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah situasi di mana ia dimainkan untuk memantau. Apabila dilihat dari sudut pandang hukum, yang dimaksud dengan "ia" di sini adalah kewenangan instansi terkait, yaitu polisi. Setiap pekerjaan yang efisien ditafsirkan sebagai efektif karena diukur berdasarkan hasil dari tujuan yang ingin dicapai dari tindakan tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditinjau oleh 5 faktor, yaitu:⁴²

- a. "Faktor dari hukum itu sendiri (undang-undang).
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup."

Kelima faktor di atas terkait erat, karena itu adalah esensi penegakan hukum, dan juga merupakan tolok ukur efektivitas penegakan hukum. Dari kelima faktor penegakan hukum, faktor penegakan hukum itu sendiri adalah titik pusatnya. Hal ini disebabkan baik oleh undang-undang yang disusun oleh penegak hukum, pelaksanaannya juga

⁴¹ "Arti Kata Efektif - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online," accessed January 18, 2019, <https://kbbi.web.id/efektif>.

⁴² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm 8.

dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukum itu sendiri juga merupakan teladan bagi masyarakat luas.

Kemudian pendapat lain dari Clarence J Dias dijelaskan oleh Marcus Priyo Guntarto sebagai berikut, terdapat 5 cara untuk melihat efektif atau tidaknya suatu sistem hukum yaitu:⁴³

- a. “Kemudahan untuk mengerti maksud dari aturan-aturan tersebut.
- b. Tersebar luaskah isi aturan tersebut di dalam kalangan masyarakat.
- c. Mobilisasi aturan hukum yang efisien dan efektif dicapai dengan bantuan aparat administratif yang menyadari bahwa mereka terlibat dalam upaya mobilisasi tersebut, dan warga yang terlibat dan merasa mereka harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukkan oleh setiap warga negara, tetapi harus cukup efektif dalam menyelesaikan perselisihan.
- e. Ada persepsi dan pengakuan yang cukup seragam di antara anggota masyarakat yang menganggap bahwa aturan dan lembaga hukum memang mampu menjadi efektif.”

⁴³Marcus Priyo Gunarto, 2011 , Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Hlm 71.

2. Teori Hak Asasi Manusia

“Hak Asasi manusia adalah hak dasar atau kewarganegaraan yang melekat pada individu sejak ia lahir secara kodrat yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Esa yang tidak dapat dirampas dan dicabut keberadaannya dan wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat dan martabat manusia.”⁴⁴ Indonesia merupakan negara yang berlandaskan atas hukum. Sehingga Negara Indonesia wajib memberi perlindungan Hak Asasi Manusia kepada setiap masyarakatnya.⁴⁵ Salah satu teori hak asasi manusia yang digunakan untuk penelitian ini adalah Teori Negara Hukum atau *Theory State of Law*, teori ini dinyatakan oleh Immanuel Kant yang menyatakan bahwa negara bertujuan untuk melindungi hak asasi dan kewajiban warga negara.

Dalam kaitannya dengan negara hukum, hak asasi manusia menjadi penanda apakah suatu negara layak dikatakan sebagai negara hukum atau tidak. Negara yang menyatakan dirinya sebagai Negara hukum mengakui supremasi hukum. Apabila dalam praktik kenegaraannya kemudian melanggar dan tidak menghormati sendi-sendi hak asasi manusia maka Negara tersebut tidak dapat disebut sebagai Negara hukum. Ahli hukum

⁴⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

⁴⁵ “Hak Asasi Manusia (HAM), Ciri Dan Teorinya | Diazpradana,” accessed February 19, 2019, <https://diazpradana.wordpress.com/2015/04/01/hak-asasi-manusia-ham-ciri-dan-teorinya/>.

Eropa Kontinental, antara lain Immanuel Kant dan Stahl menyebutkan terdapat empat unsur Negara hukum (rechstaat):⁴⁶

- a. “Adanya pengakuan hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. Jalannya pemerintahan berdasarkan peraturan;
- d. Adanya peradilan tata usaha Negara.”

⁴⁶ Abdul Ghofur. A, Filsafat Hukum, ctk. Kedua (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hlm. 35