

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang memelihara orang miskin dan anak terlantar.<sup>1</sup> Artinya, harkat dan martabat yang melekat pada diri orang miskin di Indonesia seera anak terlantar sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa serta kehidupan yang layak dijamin oleh negara Indonesia. Hak tersebut adalah hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut HAM tidak dapat dikurangi atau dihilangkan oleh siapapun. Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>2</sup>

Kemiskinan di Indonesia cenderung meningkat. Data dari Badan Pusat Statistik yang selanjutnya disebut BPS memaparkan terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin secara tahunan menjadi 28,51 ribu jiwa pada September 2015 atau bertambah 780 ribu jiwa dibanding September 2014 orang miskin di Indonesia. Salah satu faktor kenaikan jumlah penduduk miskin secara tahunan disebabkan karena kenaikan harga minyak pada tahun 2014 yang selanjutnya berimbas pada kenaikan bahan pokok yang lain.<sup>3</sup> Kenaikan harga bahan bakar minyak selain berimbas pada jumlah kemiskinan di Indonesia juga telah membebani keuangan negara yang merupakan salah satu penyebab

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 34 ayat (1).

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165.

<sup>3</sup>Antara, 2015, **Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Bertambah 780 ribu Orang dari September 2014 ke September 2015** (*online*), <http://www.suara.com/bisnis/2016/01/04/211058/bps-akui-angka-kemiskinan-di-indonesia-meningkat>, diakses tanggal 10 Oktober 2015.

inflasi tinggi di Indonesia.<sup>4</sup> Kemiskinan juga disebabkan karena laju pertumbuhan penduduk yang meningkat setiap tahunnya. Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat tidak dibarengi dengan banyaknya jumlah angkatan kerja dan pendapatan yang diperoleh. Penggolongan seseorang dikatakan miskin adalah dari tingkat pendapatan dan kebutuhan relatif perkeluarga.<sup>5</sup> Kemiskinan lazimnya dilukiskan karena kurangnya pendapatan untuk memenuhi hidup yang pokok seperti pangan, pakaian, tempat berteduh, dan lain-lain.<sup>6</sup> Kebutuhan pokok yang terus meningkat tersebut berimbas secara langsung kepada masyarakat. Masyarakat semakin sulit memenuhi kebutuhan dalam kehidupan sehari-hari. Akibat tidak terpenuhinya kebutuhan tersebut banyak masyarakat yang memilih untuk bekerja *instan* dengan tanpa keterampilan atau menjadi pengemis, gelandangan, dan anak jalanan demi mencukupi kebutuhan hidupnya.<sup>7</sup> Mereka mencari penghasilan di jalan-jalan umum, *traffic light*, tengah kota, bahkan masuk di area perkampungan, dan wilayah kampus. Ketertiban umum tentu terganggu dengan keberadaan mereka di jalan serta perilaku mereka tidak sesuai dengan norma-norma yang ditetapkan oleh masyarakat.<sup>8</sup>

Wilayah perkotaan di Indonesia yang mempunyai gejala tersebut perlu melakukan tindakan dengan memberlakukan suatu peraturan di daerahnya

---

<sup>4</sup> Junaidi Mahbub, 2014, **Kemiskinan dan Kenaikan BBM** (*online*) <http://www.aktual.com/132123kemiskinan-dan-kenaikan-bbm/>, diakses tanggal 21 Desember 2016.

<sup>5</sup>Parsudi Suparlan, **Kemiskinan Perkotaan**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 11.

<sup>6</sup>Soekanto Soerjono, **Sosiologi Suatu Pengantar**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 365.

<sup>7</sup>Hartono Raharjo, 2013, **Sebagian Masyarakat Kita Memilih Menjadi Pengemis** (*online*), [http://www.kompasiana.com/hartono\\_sr/sebagian-masyarakat-kita-memilih-jadi-pengemis\\_552e5c2e6ea8341e548b457d](http://www.kompasiana.com/hartono_sr/sebagian-masyarakat-kita-memilih-jadi-pengemis_552e5c2e6ea8341e548b457d), diakses tanggal 10 Oktober 2016.

<sup>8</sup>Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 4.

untuk membina, memberdayakan, dan melindungi para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis. Kota Kediri merupakan kota yang telah memberlakukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda untuk membina para anak jalanan yang selanjutnya disebut anjal, gelandangan, dan pengemis yaitu dengan memberlakukan Perda Nomor 4 Tahun 2013. Ruang Lingkup Perda Nomor 4 Tahun 2013 meliputi upaya pencegahan, penanggulangan, rehabilitasi sosial, dan reintegrasi sosial.<sup>9</sup> Pemerintah Kota Kediri bersama-sama dengan tim gabungan<sup>10</sup> yang ditetapkan oleh keputusan walikota membina anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri. Peraturan daerah yang dibentuk ini untuk membina anak jalan di Kota Kediri karena setiap tahun jumlah mereka di Kota Kediri cenderung meningkat. Tujuan pembinaan diantaranya:

1. Tingkat jumlah anjal, gelandangan, dan pengemis dicegah dan diantisipasi;
2. Anjal, gelandangan, dan pengemis diantaskan dari kehidupan di jalan;
3. Ketertiban, ketentraman, dan kehidupan bersama yang bermartabat tercipta.<sup>11</sup>

Berikut adalah data jumlah kesejahteraan sosial Kota Kediri:

**Tabel 1.1**

---

<sup>9</sup>Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 4.

<sup>10</sup>Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 12, yang termasuk di dalam tim gabungan adalah dinas sosial dan tenaga kerja, SKPD yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang kesehatan, kepolisian, satuan polisi pamong praja, lembaga kesejahteraan sosial, pekerja sosial, tenaga kesejahteraan sosial.

<sup>11</sup>Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 3.

### Jumlah Masalah Kesejahteraan Sosial Kota Kediri

No	Jenis Masalah Kesejahteraan Sosial	2012	2013	2014	2015
1	Anak Jalanan	12	14	14	18
2	Gelandangan	5	6	10	16
3	Pengemis	5	5	8	8

*Sumber: Data Sekunder, diolah, 2016*

Tabel tersebut memaparkan bahwa adanya peningkatan jumlah dari masalah kesejahteraan sosial seperti anak jalanan, gelandangan, maupun pengemis di Kota Kediri dari tahun 2012 hingga tahun 2015.

Upaya awal pemerintah Kota Kediri dan tim gabungannya yaitu dengan melakukan upaya pencegahan. Upaya pencegahan merupakan upaya Pemerintah untuk mencegah bagi perseorangan maupun kelompok yang menjadi sumber adanya anjal, gelandangan, dan pengemis di masyarakat. Upaya ini meliputi penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, dan peningkatan derajat kesehatan.<sup>12</sup>

Pemerintah Kota Kediri dan tim gabungan juga melakukan upaya penanggulangan guna mengurangi dan atau meniadakan anjal, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri. Upaya penanggulangan ini penting karena sebelum diberlakukannya Perda Nomor 4 Tahun 2013 para anak jalanan,

<sup>12</sup>Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 8.

gelandangan, dan pengemis sudah di beberapa tahun sebelumnya ada di Kota Kediri. Khusus di Pasal 9 Perda Nomor 4 di bahas mengenai penanggulangan anjal, gelandangan, dan pengemis yang berbunyi “Upaya penanggulangan dimaksudkan untuk mengurangi dan/ atau meniadakan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.”<sup>13</sup>

Ruang lingkup upaya penanggulangan meliputi penjangkauan, pemahaman masalah, dan pemenuhan hak-hak dasar. Praktek yang penulis dapat di lapangan setelah diberlakukannya Perda Nomor 4 Tahun 2013 masih terdapat anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dalam dua tahun setelah perda diberlakukan. Tahun 2016, Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut SATPOL PP Kota Kediri melakukan operasi terhadap hal-hal yang bertentangan dengan Undang-Undang maupun Perda Kota. SATPOL PP Kota Kediri masih menjumpai anjal, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri. Berikut data yang diperoleh penulis,

---

<sup>13</sup> **Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013**, Lembaran Daerah Kota Kediri Tahun 2013 Nomor 10, Tambahan Lembaran Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013, Pasal 9.

**Tabel 1.2**  
**Data Operasi Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis Oleh**  
**SATPOL PP Kota Kediri**

<b>Tanggal</b>	<b>Data Operasi</b>	<b>Jumlah</b>
16 Maret 2016	Operasi Penertiban Pengemis	4
19 Maret 2016	Operasi Penertiban Pengemis	3
21 Maret 2016	Operasi Penertiban Pengemis dan Anak Jalanan	3
1 April 2016	Operasi Penertiban Gelandangan	10
4 April 2016	Operasi Penertiban Gelandangan	2
8 April 2016	Operasi Penertiban Gelandangan, Pengemis, dan Anak Jalanan	4
12 April 2016	Operasi Penertiban Pengemis dan Anak Jalanan	10
13 April 2016	Operasi Penertiban Pengemis dan Gelandangan	2

*Sumber: Data Sekunder, diolah, 2016*

Data tersebut menjelaskan bahwa jumlah mereka di Kota Kediri mengalami kenaikan. Hal tersebut terlihat pada tabel bahwa setiap operasi yang dijalankan oleh SATPOL PP Kota Kediri menjumpai mereka bahkan di waktu yang berdekatan.

Ini perlu pengkajian ulang tentang upaya penanggulangan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Kediri dan tim gabungannya. Upaya penanggulangan telah dibahas dalam Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 hingga Pasal 30.

Mereka yang terjaring razia oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja yang selanjutnya disebut Dinsosnaker bersama dengan tim gabungan mendata mereka yang selanjutnya ditempatkan di barak penampungan sementara untuk dikategorikan dan dipulangkan bagi yang memiliki identitas. Barak penampungan sementara Kota Kediri beralamat Mayor Bismo Gang Makam RT 27 dan RT 28. Setelah dari barak penampungan para anjal, gelandangan, dan pengemis selanjutnya disalurkan kepada Unit Pelaksanaan Teknis yang selanjutnya disebut UPT Provinsi yang beralamat di Jalan Pahlawan Nomor 9, Sidoarjo untuk mendapatkan pembinaan bagi anjal, gelandangan, dan pengemis.

Terdapat hal yang menarik bagi penulis untuk meneliti lebih mendalam. Barak penampungan sementara Kota Kediri telah berdiri rumah-rumah milik Pemerintah Kota Kediri. Barak penampungan tersebut sudah berdiri sejak tahun 1969. Barak penampungan sementara bagi anjal, gelandangan, dan pengemis tersebut bermukim sekitar tujuh puluh delapan kepala keluarga. Sejak saat itu mereka bermukim di barak penampungan hingga saat ini turun temurun ke anak cucu mereka. Ketika prasurvey dilakukan peneliti mendapati bahwa mereka yang bermukim di barak penampungan mendapatkan fasilitas berupa tempat tidur dan lemari pakaian. Untuk kehidupan sehari-hari mereka harus memenuhi sendiri. Pemenuhan hak telah diberikan oleh Pemerinah Kota Kediri namun untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari mereka cukupi dengan bekerja berdasarkan kemampuan mereka sendiri. Warga barak penampungan sementara sebagian melakukan pekerjaan sebagai pengemis. Penanggulangan yang dilakukan

oleh Pemerintah Kediri belum optimal, karena barak penampungan sementara yang seharusnya untuk menampung para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis sementara setelah dirazia, berubah peruntukannya menjadi barak penampungan tetap dengan tidak dibekali keterampilan yang cukup sehingga mereka kembali mencari penghasilannya di jalan namun tetap tinggal di barak penampungan. Fenomena tersebut penulis ambil untuk dijadikan bahan kajian menjadi proposal penelitian tentang Keefektifan Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Kediri.

**Tabel 1.3**

**Orisinalitas Penulisan**

<b>No</b>	<b>Tahun Penelitian</b>	<b>Nama Peneliti dan Asal Instansi</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Rumusan Masalah</b>	<b>Keterangan</b>
1	2011	Isti Rochatun, Universitas Negeri Semarang	Di Kawasan Simpang Lima Semarang Anak Jalanan Dieksploitasi Sebagai Pengemis	1. Apa latar belakang kawasan Simpang Lima Semarang terjadi pengeksploitasi anak jalanan sebagai pengemis? 2. Apa bentuk eksploitasi anak jalanan	Penelitian tersebut lebih membahas tentang latar belakang, bentuk, dan dampak eksploitasi anak jalanan yang difungsikan sebagai pengemis di daerah Simpang Lima Semarang tanpa



				<p>sebagai pengemis di kawasan Simpang Lima Semarang?</p> <p>3. Apa dampak di kawasan Simpang Lima Semarang dan masyarakat terhadap eksploitasi anak yang menggunakan anak jalanan?</p>	<p>adanya Undang-Undang ataupun Peraturan lain yang terkait dalam pokok penulisan penelitian tersebut.</p>
2	2012	Dhita Ayu Pradnyapasa, Universitas Airlangga Surabaya	Sosialisasi Mengemis Yang Dilakukan Oleh Generasi Sebelumnya Kepada Generasi Selanjutnya Pada Masyarakat Sekitar,	<p>Bagaimana sosialisasi mengemis yang dilakukan oleh generasi sebelumnya kepada generasi selanjutnya pada masyarakat sekitar?</p>	<p>Penulisan tersebut membahas tentang sosialisasi mengemis yang dilakukan oleh generasi sebelumnya kepada generasi selanjutnya pada masyarakat yang berada di sekitar kawasan masyarakat tersebut yang mana di wilayah tersebut terdapat</p>

					kampung pengemis. Penulisan tersebut lebih menitikberatkan mengenai unsur sosiologinya tentang pengemis.
3	2012	Bagus Wahyu Azistianto, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Kriminalisasi Pengemis Jalanan Perspektif Hukum Islam	Bagaimana pandangan hukum islam mengenai kriminalisasi bagi pengemis jalanan?	Penelitian tersebut membahas tentang pandangan hukum islam mengenai kriminalisasi bagi pengemis jalanan. Dari sisi kriminalisasi dengan adanya payung hukum yang mengatur tentang pengemis dan gelandangan, maka Islam sangat mendukung peraturan yang jelas yaitu pada pasal 504 dan 505 KUHP.

					Karena Islam melarang orang untuk memintaminta karena perbuatan tersebut adalah perbuatan yang hina.
4	2015	Norika Priyantoro, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Prespektif <i>Siyasah</i> (Studi Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014	Bagaimana pandangan <i>Siyasah Dusturiyah</i> terhadap Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?	Penelitian tersebut membahas tentang pandangan <i>Siyasah Dusturiyah</i> terhadap Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Pandangan <i>Siyasah Dusturiyah</i> tidak sesuai dengan perda tersebut karena perda tersebut tidak mengedepankan hak-hak rakyat yang diberikan

					oleh imam/pemimpin dan kewajiban seorang pemimpin dengan melindungi rakyat dengan berbagai upaya agar rakyat dapat sejahtera. Perda tersebut justru melarang untuk memberikan bantuan apapun kepada gelandangan dan pengemis.
5	2015	Muh. Sahar B, Universitas Hasanuddin	Pelaksanaan Program Pembinaan Anak Jalanan Di Kota Makassar sesuai dengan Kinerja Dinas Sosial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Program pembinaan ananjal di kota Makassar telah dikerjakan oleh Dinsos sudah sejauh mana?</li> <li>2. Kinerja dinas sosial dalam pelaksanaan program pembinaan ananjal di kota Makassar dipengaruhi</li> </ol>	<p>Penelitian tersebut membahas kinerja dinas sosial kota Makassar dan faktor yang mempengaruhinya dalam membina anak jalanan di kota Makassar. Karya ilmiah tersebut tidak berdasar kan hukum dalam</p>

				oleh faktor apa?	menganalisisnya dan menggunakan pandangan sosialnya.
--	--	--	--	------------------	--

### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri?
2. Bagaimana penyelesaian yang efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis keefektifan Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian yang efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam ilmu hukum khususnya dibidang ilmu Hukum Administrasi Negara.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Pemerintah Kota Kediri

Sebagai bahan evaluasi dan kajian dalam penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 guna pengoptimalan dalam menanggulangi beberapa masalah kesejahteraan sosial di Kota Kediri.

### b. Dinas Sosial dan Tenaga Kerja

Sebagai bahan acuan dan masukan penerapan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 dalam rangka menanggulangi masalah kesejahteraan sosial di Kota Kediri.

### c. Bagi Mahasiswa

Sebagai penambah wawasan terutama dalam menggulangi masalah kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013.

### d. Bagi Masyarakat

Sebagai penambah wawasan terutama dalam menanggulangi masalah kesejahteraan sosial di Kota Kediri yang tertuang di dalam Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penyusunan skripsi ini terdiri dari lima bagian dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN berisi : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II TINJAUAN PUSTAKA berisi : Tinjauan Umum Mengenai Efektifitas, Tinjauan Umum Peraturan Daerah, Tinjauan Umum Pembinaan, Tinjauan Umum Anak, Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

Bab III METODE PENELITIAN berisi : Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Alasan Pemilihan Lokasi, Jenis Data, dan Sumber Bahan Hukum, Teknik Pengumpulan Data, Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling, Teknik Analisis Data, Definisi Konseptual.

Bab IV HASIL dan PEMBAHASAN berisi : Gambaran Umum Lokasi Penelitian, Keefektifan Pasal 9 Perda Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri, Penyelesaian yang efektif dalam menanggulangi anak jalanan, gelandangan, dan pengemis di Kota Kediri

Bab V PENUTUP berisi : Kesimpulan dan Saran