

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kota Pekanbaru adalah ibu kota dan kota terbesar di Provinsi Riau, Indonesia. Perkembangan kota ini pada awalnya tidak terlepas dari fungsi sungai siak sebagai sarana transportasi dalam mendistribusikan hasil bumi dari pedalaman dan dataran tinggi Minang Kabau ke wilayah pesisir selat malaka¹. Pada abad ke-18 wilayah di tepi sungai siak menjadi pasar (pekan) bagi para pedagang Minang Kabau. Hari jadi kota ini di tetapkan pada tanggal 23 juni 1784.

Kota Pekanbaru tumbuh pesat dengan berkembangnya industri, terutama yang berkaitan dengan minyak bumi, serta pelaksanaan otonomi daerah. Kota ini merupakan salah satu sentra ekonomi terbesar di bagian timur pulau sumatera. Dan termasuk sebagai kota dengan tingkat pertumbuhan migrasi dan urbanisasi yang tinggi.

Seperti yang kita ketahui kota Pekanbaru adalah ibu kota dan kota terbesar di Provinsi Riau, Indonesia. Kota ini merupakan kota perdagangan dan jasa, termasuk sebagai kota dengan tingkat pertumbuhan, migrasi dan urbanisasi yang tinggi. Pertumbuhan penduduk yang cepat dan tidak terkendali dan arus urbanisasi yang tinggi dengan tidak disertai dukungan kesiapan sumber daya alam, sumber daya manusia yang andal, dan lingkungan maupun

¹ Wikipedia, *Kota Pekanbaru, Sejarah*, di akses dari: <http://wikipedia.com> 2000/09/pengertian-definisi-sejarah.html, pada tanggal 2 april 2001, pukul 16:40 wib

budaya menjadi penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis, apabila banyaknya para pendatang yang datang dari desa ke kota hanya bermodal 'nekat' mencoba mencari peruntungan di kota-kota besar². Sehingga munculnya permasalahan sosial yang mana dapat mengganggu ketertiban umum dan dapat meresahkan bagi masyarakat lainnya yang tinggal dan maupun melintasi kota Pekanbaru.

Gelandangan dan pengemis ini sering kita dengar adalah seorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat. Pengemis juga sering di sebut sebagai orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mendapatkan belas kasihan dari orang lain. Oleh karna tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.

Sebagaimana pasal 2 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru no 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial³.

1. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta

²Bagong Suyanto, *Masalah Sosial Anak*, Jakarta, Kencana Media Group, 2010, Hlm 185

³Peraturan Daerah Kota Pekanbaru no 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, pasal 2

tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara di tempat umum

2. Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasih orang lain
3. Gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup menggelandang sekaligus mengemis

Fenomena gelandangan dan pengemis sudah menghiiasi 'wajah kota' atau bagian dari kehidupan kota-kota besar. Di kota Pekanbaru keberadaan gelandangan dan pengemis (Gepeng) yang berada di tempat-tempat umum berakibat munculnya masalah sosial di tengah kehidupan bermasyarakat, seperti terganggunya ketentraman sosial sesuai dengan norma-norma, nilai-nilai dan tatanan agama serta budaya yang berlaku pada masyarakat, masalah lingkungan (tata ruang), munculnya masalah kependudukan, dan masalah sosial lainnya. Maraknya gelandangan dan pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial, seperti mengganggu keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut.

Artidjo Alkostar dalam penelitiannya tentang kehidupan gelandangan melihat bahwa terjadinya gelandangan dan pengemis dapat dibedakan menjadi dua faktor penyebab, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. 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 geografis⁴.

Fenomena gelandangan dan pengemis alias GEPENG dan anak jalanan menjadi persoalan yang sangat mencoreng wajah berbagai kota besar di Indonesia termasuk Pekanbaru. Melihat kondisi saat ini, gepeng telah banyak menggunakan beragam modus demi untuk mendapatkan uluran tangan masyarakat di sekelilingnya. Mulai dari meminta-minta mengulurkan tangan bahkan mereka berani mengatas namakan sebuah mushala, pesantren dan sebagainya untuk kepentingan mereka.

Berdasarkan hasil penelitian terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis (gepeng) adalah faktor internal dan faktor eksternal⁵.

Faktor internal meliputi:

- a. Kemiskinan
- b. Umur
- c. Rendahnya tingkat pendidikan formal
- d. Ijin orang tua
- e. Rendahnya tingkat keterampilan
- f. Sikap mental

⁴ Artidjo Alkostar, *Advokasi Anak Jalanan*, Rajawali, Jakarta, 1984, Hlm. 14.

⁵ Tajjudin Effendin Noer. *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*. Yogyakarta, Tiara Wacana, 2004, Hlm 144

sedangkan faktor eksternal mencakup:

- a. Kondisi hidrologis
- b. Kondisi pertanian
- c. Kondisi prasarana dan sarana fisik
- d. Akses terhadap informasi dan modal usaha
- e. Kondisi permisif masyarakat di kota
- f. Kelemahan penanganan gelandangan dan pengemis di kota

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mengakibatkan seseorang menjadi gelandangan dan pengemis yaitu:

1. Rendahnya harga diri, Rendahnya harga diri kepada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimiliki rasa malu untuk minta, Sikap pasrah pada nasib, Mereka menganggap bahwa kemiskinan adalah kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
2. Kebebasan dan kesenangan hidup mengelandang ada kenikmatan tersendiri bagi orang yang hidup mengelandang.

Dampak dari dengan adanya para gelandangan dan pengemis yang berada di tempat tempat umum akan menimbulkan banyak sekali masalah sosial di tengah kehidupan bermasyarakat di antaranya Masalah lingkungan (tata ruang). Gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat

tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti taman-taman, bawah jembatan dan pingiran kali⁶.

Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Kota Pekanbaru, Riau Nomor 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial perlu sosialisasi ulang agar warga dapat memahami dengan baik. Di dalam Perda itu dijelaskan ada denda sebesar Rp.50 juta dan ancaman tiga bulan kurungan bagi orang yang menggelandang dan mengemis dan orang yang memberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis. Nah di sini bukan hanya orang yang menggelaandang dan mengemis saja yang di beri sanksi pidannya bahkan kita yang memberi kepada gelandangan dan pengemis pun akan di beri sanksi pidana.

Dan tentunya KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana) sendiri mengatur tentang larangan menggelandang dan mengemis meskipun di dalam KUHP tidak ada larangan memberi pengemis sebagaimana yang terdapat pada pasal 504-505 yang berbunyi⁷.

Pasal 504

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

⁶ Hartomo Arnicun, *Ilmu Sosial Dasar*, PT.Bumi Angkasa, Jakarta, 2001, Hlm 329.

⁷ Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Pasal 505

- (1) Barang siapa bergelandangan tanpa pencaharian, di ancam 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 di ancam dengan kurungan paling lama enam bulan.

Karena orang orang beranggapan bahwa memberi lebih baik dari pada meminta. orang orang yang memiliki pengertian seperti itu lebih cenderung kasian ketika melihat pengemis di jalanan meminta-minta. mereka berfikir bahwa dengan memberikan uang kepada pengemis, maka mereka akan mendapatkan pahala. ya memang anggapan seperti itu tidaklah salah, namun mereka tidak mengetahui dibalik semua itu, mereka membuat pengemis menjadi semakin malas untuk bekerja, karena para pengemis berfikir bahwa mereka senang karena banyak orang yang memberi uang pada mereka dan merasa kasian kepada mereka, sehingga mereka akan bertambah kaya.

Karena fenomena yang sangat mengharukan itu akhirnya pemerintah kota Pekanbaru melakukan tindakan yang sangat tegas yaitu dengan cara membuat undang-undang tentang pengemis, bahkan orang yang memberi sumbangan kepada gelandangan dan pengemis pun akan di kenakan sanksi yang tegas agar tidak ada orang yang memberikan uang kepada para pengemis, Di kota Pekanbaru sebagaimana pasal 3 ayat (2):

“Dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyebrangan atau di tempat-tempat umum”.

Dan tentunya setiap larangan tentu ada sanksi bagi pelanggar yang tidak mentaati aturan tersebut agar memberi efek jera bagi pelanggar yang sebagaimana pasal 29 Peraturan Daerah kota Pekanbaru no 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial yang berbunyi⁸.

“Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 3 dan pasal 4 dalam peraturan daerah ini di ancam dengan pidana kurungan paling lama 3 bulan dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

Aturan dilarang memberi sumbangan kepada pengemis terlihat seperti kejam dan tak berperasaan. Sepertinya juga peraturan daerah tersebut tidak memberi ruang kepada orang yang mampu untuk menolong yang tidak mampu.

Jika melihat Undang-undang dasar 1945 pasal 34 ayat (1) penulis merasa seperti bertentangan dengan peraturan daerah pasal 3 ayat (2) yang mana Undang-undang dasar 1945 pasal 34 ayat (1) tersebut berbunyi “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara” jadi di sini kita dilema mengikuti yang mana karena yang satunya melarang dan yang satunya di

⁸ Peraturan Daerah Kota Pekanbaru nomor 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial, pasal 29

pelihara oleh Negara yang mana secara tidak langsung berarti menyuruh kita sebagai warga Negara untuk membantu saudara kita yang membutuhkan dalam kata lain adalah menolong. Lalu menolong yang bagaimana? Apakah hanya mendoakan atau dengan memberi sumbangan⁹.

Meskipun demikian, yang harus dilihat dalam sebuah masyarakat adalah hubungan hak dan kewajiban antara setiap manusia harus diatur agar tidak terjadi pergesekan. Tidak saling merugikan, Begitu pula dengan hubungan antara yang mampu dan tidak mampu.

Tindakan apapun yang dilakukan seseorang akan membawa dampak baik langsung atau tidak langsung pada orang lainnya. Sebagai contoh, ketika kita sedang mengemudi dan berniat memberikan sedekah pada seorang pengemis di jalan Anda harus memperlambat laju kendaraan Bahkan anda harus menghentikan kendaraan anda untuk beberapa saat dan membuka jendela dan memberikan uang sedekah kepada pengemis tersebut.

Efek dari beberapa detik yang terpakai untuk kegiatan itu. Efeknya jelas, mobil atau motor di belakang kendaraan kita harus melakukan hal yang sama. Mereka terhambat oleh tindakan kita sehingga akan menghambat arus lalu lintas dan menimbulkan kemacetan.

Seperti yang kita sadari bersama terutama ketika kita melewati persimpangan lampu merah mall SKA dan pasar pagi arengka semakin hari

⁹ Undang-undang Dasar 1945 pasal 34.

semakin bertambah saja para gelandangan dan pengemis di persimpangan tersebut.

Realitas ketidak efektifan hukum terkait dengan masih terdapatnya masyarakat di kota Pekanbaru yang masih saja memberi sumbangan kepada pengemis yang akibatnya menimbulkan berbagai dampak. Dampak terbesar yang penulis rasakan adalah semakin bertambahnya gelandangan dan pengemis di wilayah hukum kota Pekanbaru, maka peneliti menjadikan kota Pekanbaru sebagai lokasi penelitian peneliti, judul dari penelitian peneliti tentang **“Implementasi Larangan Memberi Sumbangan Kepada Gelandangan Dan Pengemis Pada Pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Di Wilayah Hukum Kota Pekanbaru”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka masalah yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi terhadap pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 tentang Ketertiban Sosial di Wilayah Hukum Kota Pekanbaru?
2. Apa saja faktor yang menjadi penghambat dalam Implementasi pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial di Wilayah Hukum Kota Pekanbaru?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui upaya penerapan terhadap pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial di Wilayah Hukum Kota Pekanbaru;
- b. Untuk mengetahui gambaran kendala yang menjadi penghambat dalam penerapan pasal 3 ayat (2) Peraturan Daerah No 12 tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial di Wilayah Hukum Kota Pekanbaru;

2. Manfaat Penelitian

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberi manfaat secara teoritis bagi peneliti lain yang meneliti hal-hal yang hampir bersamaan atau melanjutkan penelitian tentang larangan memberi kepada Gelandangan dan Pengemis di Wilayah Hukum kota Pekanbaru.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberi manfaat secara praktis pada dinas-dinas terkait lainnya sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan tentang gelandangan dan pengemis dan larangan memberi kepada Pengemis di Wilayah Hukum kota Pekanbaru.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Efektifitas Penegakan Hukum

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu

tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu: karakteristik/dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.

Secara umum penegakan hukum dapat di artikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin penataan terhadap ketentuan yang di tetapkan tersebut, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang di rumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan.

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertamamahu dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.¹⁰

Derajat dari efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, "taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006, Hlm 320

Teori efektifitas hukum menurut soerjono soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum di tentukn oleh 5 (lima) faktor, yaitu¹¹:

1. Faktor hukumnya sendiri (Undang-undang).

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini di sebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan ssuatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang telah di tentukan secara normatif.

2. Faktor Penegak Hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

Fungsi hukum, mentalis atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tapi kualitas kurang baik, ada masalah. Karena itu salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalis atau kepribadian penegak hukum.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Faktor sarana atau fasilitas penukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satucontoh prangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang di terima oleh polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 72

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum itu berlaku atau di terapkan.

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang di dasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur manusia agar dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perilaku yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan dan di larang.

Beberapa pendapat mengemukakan tentang teori efektivitas seperti Bronisplav Molinoswki, Clerence J Dias, Allot dan Murmer. Bronislav

Malinoswki mengemukakan bahwa teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa yaitu:

Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih, didalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakan oleh pejabat yang berwenang

Dalam bukunya achmad ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila :

1. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target
2. Kejelasan dari rumusan subntansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum
3. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum.
4. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang bukan sebaliknya mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitur lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur.
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum

pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hukum ini¹².

Efektivitas Hukum yang dikemukakan oleh Anthoni Allot sebagaimana dikutip Felix adalah sebagai berikut:

Hukum akan mejadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.

Keberlakuan hukum berarti bahwa orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksana norma jika validitas adalah kualitas hukum, maka keberlakuan adalah kualitas perbuatan manusia sebenarnya bukan tentang hukum itu sendiri. Selain itu wiiliam Chamblish dan Robert B seidman mengungkapkan bahwa bekerjanya hukum dimasyarakat dipengaruhi oleh all other societal personal force(semua ketakutan dari individu masyarakat) yang melingkupi seluruh proses Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal

¹² *Ibid*, hlm 12

hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (law in action) dengan hukum dalam teori (law in theory) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book* dan *law in action*.

Bustanul Arifin yang dikutip oleh Raida L Tobing dan kawan kawan, mengatakan bahwa dalam negara yang berdasarkan hukum, berlaku efektifnya sebuah hukum apabila didukung oleh tiga pilar, yaitu:

- a. Lembaga atau penegak hukum yang berwibawa dapat diandalkan
- b. Peraturan hukum yang jelas sistematis.
- c. Kesadaran hukum masyarakat tinggi.

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektivitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.

2. Pengertian Gelandangan Dan Pengemis

a. Definisi Gelandangan

Gelandangan berasal dari kata gelandangan, yang artinya selalu berkeliaran atau tidak pernah mempunyai tempat kediaman tetap. Pada umumnya para gelandangan adalah kaum urban yang berasal dari desa dan mencoba nasib dan peruntungannya di kota, namun tidak didukung oleh tingkat pendidikan yang cukup¹³, keahlian pengetahuan spesialisasi dan tidak mempunyai modal uang. Sebagai akibatnya, mereka bekerja serabutan dan tidak tetap, terutama di sektor informal.

Gelandangan adalah seorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat.

Gepeng (gelandangan dan pengemis) adalah seorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Oleh karna tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di bawah kolong jembatan, taman umum, pinggir jalan, pinggir sungai, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari.

¹³ Tangdilintin, *Paulus.Masalah-Masalah Sosial ,Suatu Pendekatan Analisis Sosiologis.*, Jakarta, Pusat Penerbitan Universitas Terbuka ,2000, Hlm 1-5

Menurut Departemen Sosial Republik Indonesia (1992), 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 umum¹⁴.

Menurut Muthalib dan Sudjarwo diberikan tiga gambaran umum gelandangan, yaitu:

- a. Sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakatnya,
- b. Orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai, dan
- c. Orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan. Ali, dan kawan-kawan., (1990) juga menggambarkan mata pencaharian gelandangan di Kartasura seperti pemulung, peminta-minta, tukang semir sepatu, tukang becak, penjaja makanan, dan pengamen.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia gelandangan adalah “orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu apa pekerjaannya, berkeliaran, mondar-mandir kesana-sini, tidak tentu tujuannya bertualang”¹⁵.

¹⁴ Departemen Sosial Republik Indonesia 1992

¹⁵ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Bahasa, 2012, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, Hlm 281

Menurut Muthalib dan Sudjarwo dalam gelandangan dan pengemis adalah kelompok yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan, mereka sudah terbiasa hidup dengan kemiskinan dan ketebatasan.

Menurut Pasurdi Suparlan, Gelandangan berasal dari kata gelandang dan mendapat akhiran “an”, yang selalu bergerak, tidak tetap dan berpindah-pindah. Suparlan juga mengemukakan pendapatnya tentang apa yang dimaksud dengan masyarakat gelandangan adalah sejumlah orang yang bersama-sama mempunyai tempat tinggal yang relatif tidak tetap dan mata pencariannya relatif tidak tetap serta dianggap rendah dan hina oleh orang-orang diluar masyarakat kecil yang merupakan suatu masyarakat yang lebih luas.

Ali Marpuji dan kawan-kawan menyatakan bahwa gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara, atau berkelana.

Mengutip pendapat Wirosardjono maka Ali Marpuji, dan kawan-kawan juga menyatakan bahwa gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota.

Menurut Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial 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 dan mengembara di tempat umum.

Menurut Y. Argo Twikromo, Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat tinggalnya, pekerjaannya dan tujuan kegiatannya. Dalam keterbatasan ruang lingkup sebagai gelandangan tersebut, mereka berjuang untuk mempertahankan hidup di daerah perkotaan dengan berbagai macam strategi, seperti menjadi pemulung, pengemis, pengamen, dan pengasong.

b. Definisi Pengemis

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain¹⁶.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

Pasal 1 ayat (5) menjelaskan, “pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum

¹⁶ Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, Hlm, 29

dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain”.

Pengemis menurut peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 31 tahun 1980 tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain¹⁷.

Pengemis menurut Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

E. Konsep Operasional

Berdasarkan judul di atas, maka penulis memberikan batasan terhadap istilah yang di gunakan, guna menghindari kesalah pahaman dalam penafsiran judul penelitian ini, adapun batasannya yaitu:

Implementasi adalah pelaksanaan dari kebijakan dasar hukum juga berbentuk dalam bentuk perintah atau keputusan, atau putusan pengadilan. Proses pelaksanaan berlangsung setelah sejumlah tahapan seperti tahapan pengesahan undang-undang, dan kemudian output dalam bentuk

¹⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis

pelaksanaan keputusan kebijakan, dan seterusnya sampai kebijakan korektif yang bersangkutan¹⁸.

Gelandangan adalah seorang yang hidup dalam keadaan yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan tetap dan mengembara ditempat umum sehingga hidup tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat.

Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

Peraturan adalah patokan yang dibuat untuk membatasi tingkah laku seseorang dalam suatu lingkup / Organisasi tertentu yang jika melanggar akan dikenakan hukuman / sanksi.

Daerah dalam konteks pembagian administratif di Indonesia, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Ketertiban sosial adalah Sistem kemasyarakatan, hubungan, dan kebiasaan yang berlangsung secara lancar demi mencapai sasaran masyarakat¹⁹.

Wilayah adalah tempat dimana menetapnya rakyat dan merupakan tempat penyelenggaraan pemerintahan Negara.

¹⁸ Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Analisis, Yrama Widya, Bandung, 2001. Hlm. 12

¹⁹ Informasi Media, Pengertian Definisi Analisis, di akses dari: [http:// media informasi.com/2012/04/ pengertian-definisi-analisis. html](http://media.informasi.com/2012/04/pengertian-definisi-analisis.html), pada tanggal 8 November 2013, pukul 17:00 wib

Hukum merupakan sebuah sistem yang dibuat oleh manusia untuk membatasi tingkah laku manusia agar dapat bisa terkontrol. Hukum juga merupakan alat yang dapat digunakan untuk menegakan dan mencari keadilan. Kota Pekanbaru adalah ibu kota dan kota terbesar di Provinsi Riau, Indonesia.

F. Metode Penelitian

Metode dalam sebuah penelitian sangatlah penting guna menentukan keberhasilan suatu penelitian tersebut, baik dalam memberikan jawaban terhadap permasalahan yang di ajukan, tujuan serta manfaat penelitian. Oleh karena itu sesuai dengan masalah pokok yang di rumuskan maka, penulis menyusun metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis dan sifat penelitian

Dilihat dari jenisnya penelitian ini tergolong pada penelitian *Observational Research* dengan cara survey. yaitu sebagai sumber data adalah data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari responden penelitian dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara. Sedangkan data sekunder berupa peraturan perundang-undang sebagai bahan hukum yang mengikat, kemudian harus didukung dengan buku-buku, jurnal, artikel, laporan hasil penelitian, putusan kasus, naskah perjanjian, internet dan lain sebagainya.

2. Lokasi Penelitian

Adapun yang menjadi lokasi penelitian yang akan penulis laksanakan adalah di Wilayah Hukum Kota Pekanbaru, karena semakin banyaknya gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.

3. Populasi, dan Reponden

Yang menjadi populasi dan Responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Dinas Sosial dan Pemakaman 1 orang
- b. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja 1 orang
- c. Gelandangan 10 orang
- d. Pengemis 10 orang
- e. Masyarakat 10 orang

Mengingat jumlah populasi dan responden berjumlah 32 orang maka penulis menggunakan metode Sampel dalam penelitian ini, dimana keseluruhan populasi yang ada dijadikan sebagai responden.

Tabel I.1

No	Unit Populasi	Responden
1	Kepala Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru	1
2	Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru	1
3	Gelandangan	10
4	Pengemis	10
5	Masyarakat Yang Memberi Sumbangan	10
Jumlah		32

4. Data dan Sumber data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini penulis menjadikan tiga kelompok yaitu:

- a. Data Primer adalah data utama yang diperoleh oleh peneliti melalui responden atau sampel. Data tersebut diperoleh penulis selama peneliti dilapangan.
- b. Data Sekunder adalah data yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang meliputi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku-buku dan Literatur yang berkaitan dengan penelitian penulis.
- c. Data Tersier yaitu bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk memberi penjelasan terhadap data primer dan sekunder seperti kamus hukum dan media internet sebagai bahan penunjang informasi dalam melengkapi data dan penelitian data.

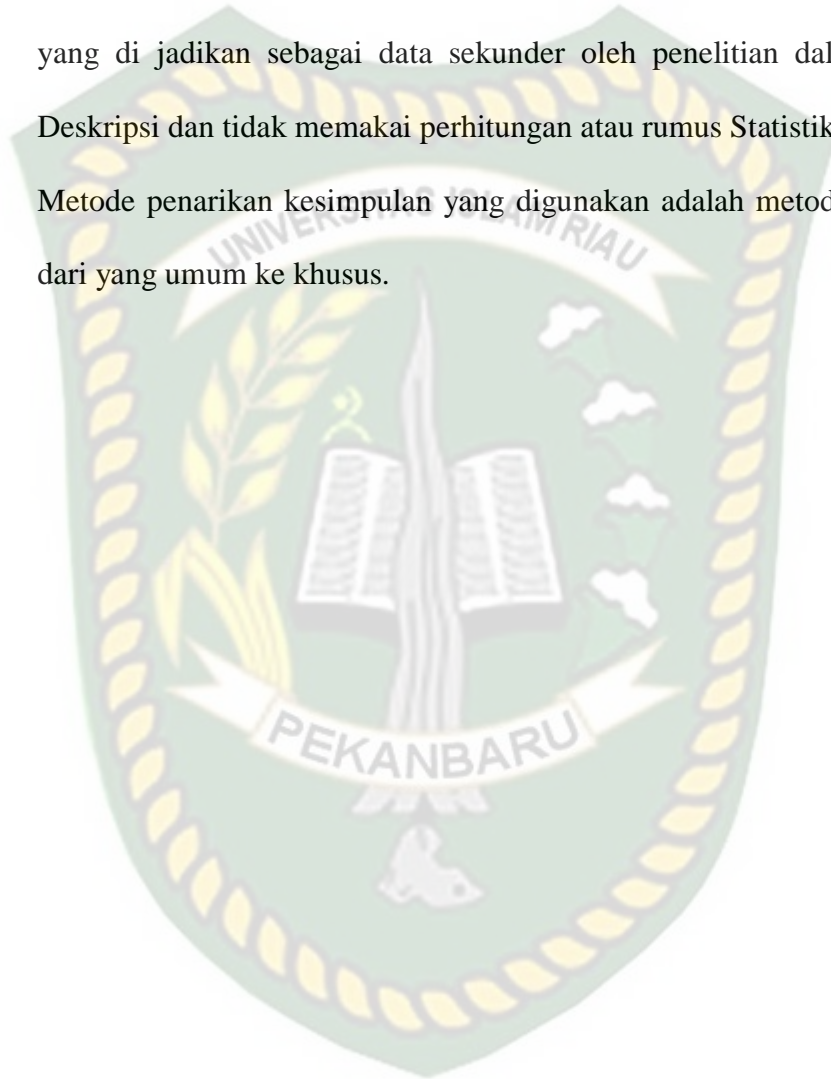
5. Alat Pengumpul Data

Dalam memperoleh data-data yang dipergunakan dalam penelitian ini penulis menggunakan alat pengumpul data berupa Wawancara dan Observasi. Wawancara yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan tanya jawab secara langsung kepada siapa yang menjadi responden.

6. Analisis Data dan Penarikan Kesimpulan

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis normatif kualitatif. Normatif karena penelitian hukum berpangkal pada

peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum, sedangkan
Qualitatif karena semua data di susun dan di sajikan secara Sistematis,
kemudian di analisis oleh Peraturan Perundang-undangan atau ketentuan
yang di jadikan sebagai data sekunder oleh penelitian dalam bentuk
Deskripsi dan tidak memakai perhitungan atau rumus Statistik.
Metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode Deduktif
dari yang umum ke khusus.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau