

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI JEMBER  
NOMOR 40 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS  
DI KABUPATEN JEMBER**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Institut Agama Islam Negeri Jember  
untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh  
gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh :

**MUHAMMAD YATIM**  
**NIM. S20163016**

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
2020**

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI JEMBER  
NOMOR 40 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS  
DI KABUPATEN JEMBER**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Institut Agama Islam Negeri Jember  
untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh  
gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh :

**MUHAMMAD YATIM**  
**NIM. S20163016**

Disetujui Pembimbing:



**Dr. Muhammad Faisol, S.S., M.Ag.**  
**NIP. 19770609 200801 1 012**

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI JEMBER  
NOMOR 40 TAHUN 2014 TENTANG PENANGANAN  
GELANDANGAN DAN PENGEMIS  
DI KABUPATEN JEMBER**

**SKRIPSI**


Telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu persyaratan  
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Tata Negara


Hari : Senin  
Tanggal : 09 November 2020

Tim Penguji

Ketua

Sekretaris

  
**Abdul Jabar, S.H., M.H**  
NIP. 19710924 201411 1 001

  
**Ahmad Faris Wijdan, M.H**  
NUP. 201907177

Anggota

1. Dr. Martoyo, S.H.I., M.H
2. Dr. Muhammad Faisol, S.S., M.Ag



Menyetujui  
Dekan Fakultas Syariah

  
  
**Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I**  
NIP. 19780925 200501 1 002

## MOTTO

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

Artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.” (Q.S. An-Nisa` : 58)<sup>1</sup>

*”Sudah lama aku dengar dan aku baca, ada suatu negeri dimana semua orang sama dimata hukum. Tidak seperti di Hindia ini. Kata dongeng itu juga: Negeri itu memashurkan, menjunjung dan memuliakan kebebasan, persamaan dan persaudaraan. Aku ingin melihat negeri dongengan itu dalam kenyataan.”*

(Pramoedya Ananta Toer - Tetralogi Buru: Jejak Langkah)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kementerian Agama RI, Al-Qur'an Dan Terjemahannya (Jakarta: Al-Hadi media Kreasi, 2015), 95

<sup>2</sup> Pramodeya Ananta Toer, Tetralogi Buru Jejak Langkah (Jakarta: Rineka Cipta, 2020), 57.

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini didedikasikan setinggi-tingginya dari penulis, kepada:

1. Manusia Hebat, Bapak Ahmad Bunali dan Ibu Buani. Berkat doa dan barokah kedua manusia terhebat hingga pada jejak ini penulis masih kuat menghadapi arus kehidupan.
2. Saudara-saudara saya, saudara sedarah maupun sepupu yang selalu membantu dan menyemangati saya ketika saya dalam kesusahan baik materi maupun mental.
3. Teman kelas saya, teman main saya, yang selalu ada untuk membimbing saya dalam mengerjakan sebuah karya ilmiah ini sampai selesai. Memberikan masukan-masukan dan kritik yang membuat saya selalu semangat dan menemani saya mulai dari mencari data sampai selesai.
4. Bapak Dr. Muhammad Faisol, S.S., M.Ag selaku dosen pembimbing saya, yang selalu memberikan nasehat dan arahan dari awal sampai sekarang ini.
5. Organisasi intra kampus, HMPS HTN, Komunitas Peradilan Semu Fakultas Syariah dan Organisasi ekstra kampus, PMII Rayon Syariah, Komunitas kajian RezpectoR. Sebagai wadah yang mampu mengembangkan karakter dan jiwa leadership serta rasa kekeluargaan yang sangat erat.

## KATA PENGANTAR



Segenap puji syukur penulis sampaikan kepada Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya, perencanaan, pelaksanaan, dan penyelesaian skripsi sebagai salah satu syarat menyelesaikan program sarjana, dapat terselesaikan dengan lancar.

Kesuksesan ini dapat penulis peroleh karena dukungan banyak pihak. Oleh karena itu, penulis menyadari dan menyampaikan terimakasih yang sedalam dalamnya kepada.

1. Bapak Prof. Dr. H. Babun Suharto, S.E., M.M, selaku Rektor IAIN Jember.
2. Bapak Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I, selaku Dekan Fakultas Syariah IAIN Jember.
3. Ibu Inayatul Anisah, S.Ag., M.Hum, selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara IAIN Jember.
4. Bapak Dr. Muhammad Faisol, S.S., M.Ag, selaku dosen pembimbing dalam pembuatan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu Staff TU Fakultas Syariah yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran administrasi dalam penyelesaian skripsi ini.

Akhirnya, semoga segala amal baik yang telah Bapak/Ibu/Sahabat berikan kepada penulis mendapat balasan yang baik dari Allah SWT.

Jember, 14 September 2020  
Penulis,

**MUHAMMAD YATIM**  
**NIM. S20163016**

## ABSTRAK

**Muhammad Yatim, 2020:** *Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.*

Setiap Negara di nyatakan makmur jika masyarakatnya sejahtera, namun kenyataannya masih banyak rakyat yang belum mendapatkan haknya di negaranya sendiri sampai seperti kehidupan yang layak dan pada akhirnya menggelandang di daerah perkotaan termasuk di jaerah kabupaten jember ini demi mencukupi kebutuhan sehari-hari, Maka pemerintah kabupaten jember membuat Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember, untuk mengatasi masalah sosial seperti gelandangan dan pengemis

Fokus masalah yang diteliti, adalah: 1) Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014? 2) Apa Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember?

Tujuan penelitian: 1) Untuk mengetahui Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014. 2) dan Untuk mengetahui Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus, sementara jenis penelitian mengambil jenis kualitatif, dengan metode mengumpulkan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi yang kemudian data tersebut dianalisis kemudian diungkapkan dalam bentuk narasi.

Kesimpulan pada penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember di jelaskan bahwa Dinas sosial sebagai badan pelaksana dari Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember bekerja sama dengan satpol pp dalam melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis yang nantinya akan di bawa dan di bina di UPT LIPOSOS. 2) Faktor Pendukung Dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. Faktor pendukung yaitu: a) Tersedianya Regulasi. b) Terjalannya kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Jember dan perusahaan swasta. c) Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina anak jalanan di Kabupaten Jember. selain faktor pendukung ada juga faktor penghambat antara lain: a) Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi. b) Kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan anak jalanan di Kabupaten Jember. c) Faktor ekonomi. d) Mindset gelandangan dan pengemis yang rendah. e) Kesadaran masyarakat pengguna jalan kurang.

**Kata Kunci:** Implementasi, Peraturan Daerah, Gelandangan dan Pengemis.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>viii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Fokus Penelitian .....	4
C. Tujuan Penelitian .....	5
D. Manfaat Penelitian .....	5
E. Definisi Istilah .....	7
F. Sistematika Pembahasan.....	9
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
A. Penelitian Terdahulu .....	11
B. Kajian Teori .....	18
1. Negara Hukum .....	18
2. Peraturan Perundang-Undangan.....	19
3. Perlindungan Hukum .....	28



4. Pelayanan Publik.....	30
5. Gelandangan Dan Pengemis .....	32
6. Kesejahteraan Menurut Syariat Islam .....	33
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	37
B. Lokasi Penelitian .....	38
C. Subyek Peneliti .....	38
D. Teknik Pengumpulan Data.....	40
E. Analisis Data .....	42
F. Keabsahan Data .....	43
G. Tahapan-Tahapan Penelitian.....	43
<b>BAB IV PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS</b>	
A. Gambaran Objek Penelitian .....	45
B. Penyajian Data dan Analisis .....	51
C. Pembahasan Temuan .....	71
<b>BAB VI PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	83
B. Saran.....	84
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>86</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, seperti pangan dan sandang, perumahan, kesehatan atau kepuasan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat yang bertanggungjawab, rasa keadilan dan keseimbangan antara keduanya, bahwa pembangunan itu merata di seluruh tanah air dan benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tuntutan dan cita-cita kemerdekaan kita.

Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, menetapkan tujuan perjuangan bangsa kita ialah terwujudnya masyarakat adil dan makmur atau kesejahteraan umum, dan langkah utama untuk mencapai tujuan itu adalah pelaksanaan keadilan sosial. Keadilan sosial mewajibkan masyarakat termasuk negara demi terwujudnya kesejahteraan untuk membagi beban dan manfaat kepada para warga negara secara proporsional, dan di lain pihak untuk memberikan kepada masyarakat termasuk negara apa yang menjadi haknya.<sup>1</sup>

Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan bahwa “tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi

---

<sup>1</sup> Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. (Edisi Kedua. Jakarta: Pt. Bumi Aksara, 2008), 35

kemanusiaan”. Selanjutnya pasal 34 Undang Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara”.<sup>2</sup>

Kenyataannya hingga sekarang kedua amanat tersebut belum bisa diwujudkan dengan baik. Hingga saat ini belum tersedia data yang pasti mengenai jumlah gelandangan dan pengemis di Indonesia.

Mentalitas lemah dan kurangnya semangat untuk memperjuangkan hidup yang layak menjadikan banyak masyarakat Indonesia yang memilih hidup dari belas kasihan orang lain sebagai tumpuan hidup mereka. Kondisi sosial ekonomi yang lemah serta pemikiran yang kurang matang membuat mereka memilih untuk mengadu nasib di daerah rantauan. Kota-kota besar yang memiliki daya tarik ekonomi dianggap menjadi pilihan terbaik untuk mencari rejeki. Namun keterbatasan pendidikan dan keterampilan serta modal menjadikan mereka harus berjuang menghadapi kerasnya hidup dan ketatnya persaingan kerja di daerah urban. Pada akhirnya mereka hanya hidup sebagai tuna sosial dan menggelandang atau mengemis di jalanan.<sup>3</sup>

Fenomena gelandangan dan pengemis (gepeng) sudah menjadi permasalahan sosial yang tidak terelakkan di Indonesia terutama di kota-kota besar seperti halnya di kota Jember. Seiring bertambahnya penduduk bertambah pula angka kemiskinan di daerah jember, di tambah dengan adanya gepeng atau gelandangan dan pengemis yang semakin hari semakin bertambah dari anak-anak sampai dengan lansia tidak lepas dengan jadi gepeng. Padahal

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27

<sup>3</sup> Muchlis Laksmna Putra, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta*. (Skripsi, Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta, 2019) 4.

di dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang: Hak Asasi Manusia Pasal 64. Yang berbunyi: *Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial, dan mental spiritualnya.* Dengan begitu anak yang masih terbelang masih kecil seharusnya masih menempuh masa-masa belajaa mereka di bangku sekolah.<sup>4</sup>

Maka dengan banyaknya fenomena gepeng maka pemerintah kabupaten jember mengeluarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 *Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.* Agar bisa mengatasi gepeng di daerah kabupaten jember terutama yang pelaku gepeng adalah anak-anak. Peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis. Menurut data dari Dinas Sosial Kabupaten Data Penyandang Masalah PMKS, Gelandangan Dan Pengemis Dari Tahun 2015 Sampai 2019 Di Kabupaten Jember.<sup>5</sup>

2015	2016	2017	2018	2019
210 orang	266 orang	187 orang	215 orang	340 orang

<sup>4</sup> Sekretariat RI, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang: Hak Asasi Manusia. Pasal 64.

<sup>5</sup> Dokumen Dan Arsip Dinas Sosial Kabupaten Jember, Di Ambil Pada Tanggal 11 November 2020.

Dengan beberapa kasus gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember maka peneliti tertarik untuk meneliti nya.dengan berpatokan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 *Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember*, di dalamnya sudah menjelaskan dengan jelas tata cara pelaksanaan penanganan gepeng yang ada di kabupaten jember. Namun fakta nya masih banyak gelandangan dan pengemis yang lalu lalang di daerah jabupaten jember khususnya di daerah perkotaan. sepanjang pengetahuan peneliti tentang model penanganan gelandangan dan pengemis khususnya di Kabupaten Jember ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Padahal peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis belakangan ini cenderung terus bertambah sehingga perlu mendapatkan perhatian sangat serius dari seluruh masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Jember, khususnya Dinas Sosial dan instansi terkait lainnya. Sayangnya, hingga saat ini belum ditemukan model yang tepat dalam menangani terus bermunculannya gelandangan dan pengemis ini.

## **B. Fokus Penelitian**

Perumusan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan istilah fokus penelitian. Bagian ini mencantumkan semua fokus permasalahan yang akan dicari jawabannya melalui proses penelitian. Fokus penelitian harus di susun dengan singkat, jelas, tegas, spesifik, dan operasional yang di tuangkan dalam bentuk kalimat Tanya.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Karya Tulis Ilmiah Iain Jember* (Jember: Iain Jember Press, 2018), 44.

Berdasarkan latar belakang yang telah di kemukakan di atas. Maka yang akan menjadi fokus penelitian adalah:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014?
2. Apa Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan gambaran tentang arah yang akan di tuju dalam melakukan penelitian. Tujuan penelitian harus mengacu kepada masalah-masalah yang telah di rumuskan sebelumnya.<sup>7</sup>

Berdasarkan fokus penelitian tersebut, maka tujuan dari penelitiannya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian berisi tentang kontribusi apa yang akan di berikan setelah selesai melakukan penelitian.kegunaan dapat berupa kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, seperti kegunaan bagi penulis, instansi, dan masyarakat

---

<sup>7</sup> Ibid., 45.

secara keseluruhan. Kegunaan penelitian harus realistis.<sup>8</sup> Suharsimi Arikunto berpendapat bahwa manfaat hasil penelitian adalah sesuatu yang dapat digunakan oleh pihak-pihak lain untuk meningkatkan apa yang telah ada.<sup>9</sup>

#### 1. Bagi Masyarakat

Dapat berguna bagi semua lapisan masyarakat dan diharapkan masyarakat agar ikut berperan dalam penanganan pengemis dan gelandangan sebagaimana di sebut dala pasal 16 Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.

#### 2. Bagi IAIN Jember

Sebagai transkrip laporan penelitian, dan diharapkan dapat memberikan kontribusi baru yang dapat bermanfaat serta memperkaya pengetahuan kanzah ilmu dan pemberdayaan perpustakaan IAIN Jember khususnya di bidang Hukum Tata Negara dan Administrasi.

#### 3. Bagi Peneliti

Sebagai pengalaman awal yang memberikan nuansa tersendiri dan dapat menambah pengetahuan serta wawasan yang mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya tentang bagaimana tentang suatu peraturan daerah di terapkan dan beberapa kendalanya.

---

<sup>8</sup> Ibid., 52

<sup>9</sup> Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 46.

#### 4. Bagi Lembaga Yang Terkait

Penelitian ini diharapkan sebagai bahan evaluasi bagi lembaga terkait dalam penanganan pengemis dan gelandangan yaitu Dinas Sosial Kabupaten Jember

### E. Definis Istilah

Definisi istilah berisi tentang pengertian istilah-istilah penting yang menjadi titik perhatian peneliti di dalam judul penelitian. Tujuannya agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap makna istilah sebagaimana yang dimaksud oleh peneliti. Adapun hal-hal yang didefinisikan antara lain:

#### 1. Implementasi

Sedangkan pengertian umum adalah suatu tindakan atau pelaksanaan rencana yang telah disusun secara cermat dan rinci (matang). Kata implementasi sendiri berasal dari bahasa Inggris "*to implement*" artinya Implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu pelaksanaan atau penerapan. Mengimplementasikan Tak hanya sekedar aktivitas, implementasi merupakan suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius juga mengacu pada norma-norma tertentu guna mencapai tujuan kegiatan.<sup>10</sup>

#### 2. Peraturan Daerah

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi

---

<sup>10</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).



derajatnya.<sup>11</sup> Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.<sup>12</sup>

### 3. Gelandangan

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. Mengutip pendapatnya Wirosardjono juga menyatakan bahwa gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan strata

---

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (PSH FH Uli, Yogyakarta, 2002), 136.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 138

demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal.<sup>13</sup>

#### 4. Pengemis

Pengemis adalah orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain. Sedangkan gelandangan pengemis adalah seseorang yang hidup mengelandang dan sekaligus mengemis. Pengemis kebanyakan adalah orang-orang yang hidup mengelandang.<sup>14</sup>

Pegertian pengemis juga termaktub Pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis, yang berbunyi:

“pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belaskasih dari orang lain”.<sup>15</sup>

#### F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan berisi tentang deskripsi alur pembahasan skripsi yang dimulai dari bab pendahuluan hingga bab penutup. Format penulisan sistematika pembahasan adalah dalam bentuk deskriptif naratif, bukan seperti daftar isi.<sup>16</sup> Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini

<sup>13</sup> Try Fandy Nasir, *Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis Dan Bergelandangan Di Kota Makassar* (Skripsi, Bagian Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar, 2015), 30.

<sup>14</sup> Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial Dan Kesejahteraan Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 29.

<sup>15</sup> Sekretariat RI, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Dan Pengemis, Pasal 1.

<sup>16</sup> Tim Penyusun Iain Jember, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah* (Jember: Iain Jember Press, 2017), 73.

agar lebih mudah bagi para pembaca untuk memahaminya, terbagi kedalam lima 5 bab dengan penjelasan sebagai berikut:

BAB I berisi tentang pendahuluan. Pada bab ini akan diuraikan tentang gambaran singkat tentang keseluruhan pembahasan yang kemudian dituangkan kedalam bab-bab selanjutnya. Bab ini terdiri dari latar belakang, fokus masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi istilah, dan sistematika pembahasan.

BAB II berisi tentang kajian kepustakaan. Pada bab ini dibahas mengenai penelitian terdahulu didalamnya dicantumkan berbagai hasil penelitian terdahulu dan kajian teori yang terkait dengan Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.

BAB III berisi tentang metode penelitian. Pada bab ini akan menguraikan tentang pendekatan dan jenis penelitian, subyek penelitian, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, keabsahan data dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV berisi tentang penyajian data dan analisis data. Pada bab ini menjelaskan mengenai gambaran objek penelitian, penyajian dan analisis data serta pembahasan temuan berdasarkan data dan fakta yang ada dilapangan sesuai dengan survey dari peneliti dilapangan.

BAB V penutup atau kesimpulan dan saran. Pada bab ini menjelaskan kesimpulan dari beberapa pembahasan hasil penelitian yang diteliti, serta saran-saran yang berkaitan dengan pokok bahasan penelitian.

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

#### A. Penelitian Terdahulu

Bagian ini peneliti mencantumkan berbagai hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang dilakukan, kemudian membuat ringkasannya, baik penelitian yang sudah terpublikasikan ataupun yang belum terpublikasikan.

1. Skripsi yang di tulis oleh Arif Kurnia Ardi Pradana dengan judul, Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 Kota Semarang Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis. Di ajukan kepada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, 2017.

Penelitian terdahulu ini hampir sama dengan penelitian peneliti.namun ada perbedaaan dari peneliti yaitu kalau dari penelitian terdahulu lebih condong ke penanganan dan sanksi.<sup>17</sup>

2. Skripsi yang di tulis oleh Muchlis Laksamana Putra dengan judul Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta, di ajukan kepada Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta 2019. Sepintas jika melihat dari judul sama persis dengan penelitian yang sekarang. Akan tetapi ada perbedaan yang signifikan di subjek penelitian. Penelitian yang terdahulu subjek penelitiannya fokus di

---

<sup>17</sup> Arif Kurnia Ardi Pradana, *Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 Kota Semarang Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis* (Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, 2017).

Kepala Seksi Rehabilitasi Tuna Sosial dan Korban Napza. Dinas Sosial DIY dan Dewan Pembina Yayasan Anugerah Tuhan Hafara. Akan tetapi peneliti subjeknya juga akan menyertakan gelandangan dan pengemis.<sup>18</sup>

3. Skripsi yang di tulis oleh Try Fandy Nasir dengan judul Tinjauan Hukum Pelaksanana Perda No. 2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis Dan Bergelandangan Di Kota Makkasar. Di ajukan kepada Fakultas Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makkasar 2015. Penelitian terdahulu ini memiliki perbedaan dengan penelitian sekarang, perbedaan yang paling menonjol adalah dari aspek penanganannya. Jika peneliti terdahulu membahas tentang sanksi yang di berikan kepada gelandangan dan pengemis, kalau peneliti yang sekarang lebih condong ke jaminan sosialnya.<sup>19</sup>

4. Skripsi yang di tulis oleh Jonathan Tribuwono dengan Judul Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen Di Kota Makassar (Studi Kasus Pada Dinas Sosial) di ajukan kepada fakulats Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makasar 2017. Penelitian terdahulu ini memiliki perbedaan dengan penelitian sekarang, jika penelitian terdahulu ini lebih menekan terhadap instansi atau lembaga yang bertanggung jawab dalam penanganan

---

<sup>18</sup> Muchlis Laksmna Putra, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta* (Skripsi, Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta 2019).

<sup>19</sup> Try Fandy, *Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis Dan Bergelandangan Di Kota Makassar* (Skripsi, Fakultas Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar 2015).

<sup>19</sup> Jonathan Tribuwono, *Judul Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen Di Kota Makassar, Studi Kasus Pada Dinas Sosial* (Skripsi, Fakulats Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makasar 2017).

gelandangan dan pengemis. Akan tetapi kalau peneliti yang sekarang mencakup (2) aspek sekaligus.<sup>20</sup>

5. Tesis yang di tulis oleh Koko Indra Kesuma dengan judul Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara 2014. Di ajukan kepada Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan. ada beberapa perbedaan dengan penelitian yang sekarang yaitu, program dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang lebih fokus ke yang bertugas atau instansi dan beberapa elemen,<sup>21</sup>



---

<sup>20</sup> Jonathan Tribuwono, Judul *Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen Di Kota Makassar* ,Studi Kasus Pada Dinas Sosial (Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makasar 2017).

<sup>21</sup> Koko Indra Kesuma, *Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara* (Tesis, Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan 2014).

## PENELITIAN TERDAHULU

Judul	Latar Belakang	Fokus Penelitian	Metode Penelitian	Kesimpulan	Persamaan	Perbedaan
Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis di kota Semarang . Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.	Masalah anak jalanan, gelandangan dan pengemis saat ini menjadi bagian kehidupan yang tidak bisa lepas di kota besar maupun kecil. Permasalahan ini nampaknya perlu perhatian khusus, seperti halnya kota Semarang yang gelandangan dan pengemis lumayan banyak.	-Bagaimana pelaksanaan peraturan daerah No 05 tahun 2014 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. -Apa faktor pendukung dan pengambatnya.	Dalam penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif eksploratif	-Komitmen, kerja sama dengan perusahaan, adanya perda yang mengatur. -Kualitas sumber daya yang tidak memadai, Kebiasaan masyarakat yang sulit di ubah, Prekonomian masyarakat yang tidak stabil, Sifat dan mental anak yang biasa menggelandang.	Berpacu kepada perda untuk penanganan gelandangan dan pengemis.	Perbedaan dengan penelitian terdahulu ini adalah informan yang mana informannya ada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sedangkan penelitian sekarang tidak ada LSM
Implementasi Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta. Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis. Penjelasan Pasal 12 ayat (2) dinyatakan bahwa yang dimaksud	- Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 di tinjau dari aspek sosiologi hukum di DIY? - Faktor-faktor yang berperan dalam	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan metode kualitatif.	- implementasi peraturan daerah istimewa Yogyakarta nomor 1 tahun 2014 ditinjau dari aspek sosiologi hukum di DIY maka Dinas Sosial DIY telah berupaya melakukan kegiatan sesuai isi yang ada di dalam perda yang berupa	Penelitian terdahulu dan sekarang ini memiliki persamaan yaitu dalam jaminan sosial.	Subyek penelitiannya fokus di kepala seksi rehabilitasi tuna sosial dan korban napza. Sedangkan penelitian sekarang ada 3 elemen yaitu Dinas Sosial, masyarakat, gelandangan dan

	dengan “Unit Pelaksana Teknis Daerah 5 yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang rehabilitasi sosial gelandangan pengemis” adalah unit kerja di bawah Dinas Sosial yang melakukan upaya-upaya pemberdayaan gelandangan psikotik.	penanganan gelandangan dan pengemis di DIY?		upaya preventif, upaya koersif, upaya rehabilitasi dan upaya reintegrasi sosial. - Faktor pendukung yang berperan dalam penanganan gelandangan dan pengemis yaitu Adanya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014), Terjalannya kerjasama antara Pemerintah DIY dan perusahaan swasta, Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina gelandangan dan pengemis di DIY,		pengemis.
Tinjauan Hukum Pelaksana Perda No. 2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Bergelandangan Di Kota Makassar. Fakultas Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar.	Di kota Makassar terdapat Perda No 2 Tahun 2008 yang mengatur Tentang Larangan untuk Mengemis dan Bergelandangan di Kota Makassar serta Perda yang mengatur Tentang Pembinaan Anak	- Bagaimanakah efektivitas Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 tentang larangan untuk mengemis dan bergelandangan di kota Makassar?	Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif.	- Perda No.2 Tahun 2008 tentang larangan untuk mengemis dan bergelandangan di Kota Makassar sudah efektif dengan terlaksananya patroli yang dilakukan oleh Satpol PP dengan back-up an dari	Aparat yang terkait dalam penanganan gelandangan dan pengemis adalah satpol PP	Dalam penanganan gelandangan dan pengemis di berikan sanksi sedangkan penelitian sekarang fokus kepada jaminan sosial



	Jalanan, gelandangan dan Pengemis Di Kota Makassar yang dapat menjadi salah satu dasar hukum dalam menangani pengemis dan gelandangan yang tersebar di kota Makassar.	-Bagaimanakah peranan pihak kepolisian terhadap Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 tentang larangan untuk mengemis dan gelandangan di kota Makassar?		pihak Kepolisian yang memiliki peran penting dalam menegakkan Perda Kota Makassar. - Peran dari pihak kepolisian dalam pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 pasal 46 tentang larangan untuk mengemis dan gelandangan terbagi dua, yaitu peran preventif dan represif.		
Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen Di Kota Makassar (Studi Kasus Pada Dinas Sosial) Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makasar	Kota makasar merupakan salah satu kota yang tidak luput dari permasalahan sosial seperti anak jalanan, maka dari itu pemerintah kota makasar membuat perda No 2 Tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamendi kota makasar	Bagaimana implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen di kota makasar?	Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif deskriptif	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen yang di atur di dalam perda No 2 Tahun 2008 belum di terapkan secara efektif karena tujuan kebijakan belum tercapai.	Dalam penanganan gelandangan dan pengemis juga berupa jaminan sosial	Perbedaannya adalah tidak adanya dokumentasi sedangkan penelitian sekarang mencantumkan dokumentasi.

<p>Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara 2014. Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan.</p>	<p>Permasalahan sosial khususnya masalah gelandangan dan pengemis cukup banyak meminta perhatian pemerintah dan masyarakat. Maka untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis Pemerintah Provinsi Sumatera utara mengeluarkan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.</p>	<p>Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara?</p>	<p>Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif</p>	<p>Hasil penelitian ini Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis, Peraturan Daerah ini merupakan upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah untuk menanggulangi permasalahan social gelandangan dan pengemis Program yang dilaksanakan dalam penanganan gelandangan dan pengemis ada 4 (empat) yaitu: Preentif, Prefentif, Responsif, Rehabilitatif.</p>	<p>Tempat pembinaan bagi gelandangan dan pengemis sama di UPT LIPOSOS.</p>	<p>Selain memberikan jaminan sosial juga memberikan sanksi, sedangkan penelitian sekarang hanya fokus kepada jaminan sosial nya saja.</p>
---	--	--	--	---	--	---

## B. Kajian Teori

### 1. Negara Hukum

Pemikiran negara hukum di mulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang di sebut dengan istilah *nomoi*”. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutism.<sup>22</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*.<sup>23</sup>

Dalam konsep negara hukum selanjutnya, muncul istilah *rechtsstaat* yang banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law*. Konsep *rechtsstaat* ini dikemukakan oleh *Frderick Julius Sthahl* dalam *philosophi des rechts* yang menyatakan bahwa dalam Negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu sebagai berikut:

<sup>22</sup> Ni'matul Huda, Negara Hukum, *Demokrasi Dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), 9.

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2006), 73.

- a. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.
- b. Guna melindungi hak asasi manusia maka penyelenggara Negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika.
- c. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-undang (wetmatigheid van bestuur).

Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya yang berdasarkan Undang-undang masih melanggar hak asasi manusia, maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.<sup>24</sup>

## **2. Peraturan Perundang-Undangan**

- a. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh regulator, atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapat kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku. Produk legislatif atau produk legislator yang dimaksud disini adalah peraturan yang berbentuk undang-undang, dibentuk oleh DPR dan pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan presiden atau pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama yang akhirnya setelah mendapatkan persetujuan bersama akan disahkan oleh

---

<sup>24</sup> Ibid., 78.

presiden dan diundangkan sebagaimana mestinya atas perintah presiden.<sup>25</sup>

Peraturan perundang-undangan harus mempunyai kriteria sebagai berikut: a) bersifat tertulis, b) mengikat umum, dan c) dikeluarkan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.<sup>26</sup>

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perundang undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut:

- 1) Perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- 2) Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Selanjutnya Maria Farida Indrati Soeprapto, menegaskan bahwa Ilmu Perundang-Undangan adalah ilmu yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum civil law, terutama di Jerman sebagai negara yang pertama kali mengembangkan.<sup>27</sup>

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal

---

<sup>25</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2017), 27-28.

<sup>26</sup> Amiroedin Sjarif, *Peundang-Undangan Dasar; Jenis Dan Teknik Membuatnya* (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), 78.

<sup>27</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 21.

yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundangundangan. Peraturan perundangundangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundangundangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.<sup>28</sup>

Sedangkan Satjipto Rahardjo memberikan batasan mengenai perundangundangan yang menghasilkan peraturan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat di rumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- 3) Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>29</sup>

#### b. Dasar Hukum Peraturan Perundang-Undangan

Setiap kebijakan pemerintah berlandaskan undang-undang yang berlaku, begitu juga dengan Peraturan Perundang-Undangan yang ada

<sup>28</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Jurnal Stai Muhammadiyah Tulungagung, Volume Xxi No. 3 Tahun 2016 Edisi September), 221.

<sup>29</sup> Ibid., 222.

di Indonesia juga berlandaskan undang-undang. Berikut dasar hukum Peraturan Perundang-Undangan:

- 1) Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

- 5) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).
- 7) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/TAHUN 2009 tentang Tata Tertib.
- 8) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.
- 9) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Roy Marthen Moonti, *Ilmu Perundang-Undangan* (Makassar: Keretakupa, 2017), 16-17.



c. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memperkenalkan 6 (enam) asas sebagai berikut:

- 1) Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (non retroaktif);
- 2) Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 3) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
- 4) Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*).
- 5) Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat.
- 6) Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi

masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas welvaarstaat).<sup>31</sup>

Di dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas di bagi menjadi dua, yaitu asas Pembentukan Perundang-undangan dan asas Materi muatan Perundang-undangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- 3) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- 4) Dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Kejelasan rumusan; dan
- 7) Keterbukaan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- 1) Pengayoman;
- 2) Kemanusiaan;
- 3) Kebangsaan;
- 4) Kekeluargaan;

---

<sup>31</sup> Ibid., 32.

- 5) Kenusantaraan;
- 6) Bhinneka tunggal ika;
- 7) Keadilan;
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.<sup>32</sup>

Pendapat yang lebih terperinci di kemukakan oleh I.C van der Vlies di mana asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) Asas formal, yang mencakup:
  - a) Asas tujuan yang jelas (beginsel van duetlijke doelstelling);
  - b) Asas organ / lembaga yang tepat (beginsel van het juiste organ)
  - c) Asas perlu pengaturan (het noodzakelijkheids beginsel);
  - d) Asas dapat dilaksanakan (het beginsel van uitvoerbaarheid);
  - e) Asas konsensus (het beginsel van consensus).
- 2) Sedangkan yang masuk asas materiil adalah sebagai berikut:
  - a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek);

<sup>32</sup> Sekretariat RI, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 5 Dan Pasal 6

- b) Asas dapat dikenali (het beginsel van de kenbaarheid);
- c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (het rechsgelijkheids beginsel);
- d) Asas kepastian hukum (het rechtszekerheidsbeginsel);
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (het beginsel van de individuele rechtsbedeling).<sup>33</sup>

A. Hamid.S.Attamimi, juga mengatakan jika dihubungkan pembagian atas asas formal dan materil, maka pembagiannya sebagai berikut:

- 1) Asas-asas fomal
  - a) Asas tujuan yang jelas.
  - b) Asas perlunya pengaturan.
  - c) Asas organ / lembaga yang tepat.
  - d) Asas materi muatan yang tepat.
  - e) Asas dapat dilaksanakan.
  - f) Asas dapat dikenali.
- 2) Asas-asas materil
  - a) Asas sesuai dengan hukum dasar negara.
  - b) Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum.
  - c) Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta Timur, Sinar Grafika, 2019), 23.

<sup>34</sup> Ibid., 24

### 3. Perlindungan Hukum

Dengan hadirnya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berguna untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Namun dalam hukum Pengertian perlindungan hukum adalah Segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.<sup>35</sup>

Adapun tujuan serta cara pelaksanaan perlindungan hukum antara lain sebagai berikut:

- a. Membuat peraturan ,yang bertujuan untuk :
  - 1) Memberikan hak dan kewajiban
  - 2) Menjamin hak-hak pra subyek hukum
- b. Menegakkan peraturan Melalui :
  - 1) Hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak dengan perizinan dan pengawasan.

---

<sup>35</sup> Syamsul Arifin, Pengantar Hukum Indonesia (Medan: Medan area University Press, 2012), 5-6.

- 2) Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman.
- 3) Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.<sup>36</sup>

Teori tentang fungsi hukum dalam masyarakat yang sudah maju dapat di lihat dari dua sisi, yaitu sisi pertama di mana kemajuan masyarakat dalam berbagai bidang membutuhkan aturan hukum untuk mengaturnya. Sehingga sektor hukum pun ikut di Tarik oleh perkembangan masyarakat tersebut. dan sisi kedua adalah di mana hukum yang baik dapat mengembangkan masyarakat atau mengarahkan perkembangan masyarakat.

Secara umum, dapat di katakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat sebagai berikut:

- a. Fungsi memfasilitasi, dalam hal ini termasuk memfasilitasi sehingga tercapai suatu ketertiban.
- b. Fungsi represif, dalam hal ini termasuk penggunaan hukum sebagai alat bagi elite berkuasa untuk mencapai tujuan-tujuannya.
- c. Fungsi ideologis, dalam hal ini termasuk menjamin pencapaian legitimasi, hegemoni, dominasi, kebebasan, kemerdekaan, keadilan, dan lain-lain.

---

<sup>36</sup> Wahyu Sasongko, *Ketentuan-ketentuan pokok hukum perlindungan konsumen* (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2007), 31

- d. Fungsi reflektif, dalam hal ini hukum merefleksi keinginan bersama dalam masyarakat, sehingga mestinya hukum bersifat netral.<sup>37</sup>

Peran hukum sebagai alat untuk menubah masyarakat sudah di kumandangkan oleh banyak sarjana, terutama oleh sarjana hukum yang berhaluan sosiologis. Misalnya *Roscou Pound* dengan istilah populernya “hukum sebagai alat rekayasa masyarakat” (*law as a tool of social engineering*) atau istilah-istilah lain yang sering di pakai, seperti hukum sebagai *agent of cange* atau *social planning*. Bahkan dengan dipelopori oleh Mochtar kusumaatmaja, di masa pemerintahan presiden Soeharto, di Indonesia pernah populer istilah hukum sebagai alat pembangunan (a tool of development), karena memang kala itu sektor hukum sangat di daya upayakan untuk ikut menyukseskan pembangunan, dan sayangnya karena rendahnya kesadaran hukum dari para pembuat dan penegak hukum kala itu, menyebabkan hukum sebagai alat pembangunan berubah fungsi menjadi hukum sebagai alat untuk mengamankan pembangunan, yang mempunyai konsekuensi munculnya banyak hukum yang sangat represif dan melanggar hak-hak masyarakat, yang mengantarkan banyak aktivis ke rumah penjara atau liang kubur.<sup>38</sup>

#### 4. Pelayanan Publik

Pelayanan publik ini terdiri dari dua kata yaitu pelayanan dan publik. Menurut Hardiyansyah di dalam bukunya yang berjudul “Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi Indikator, dan Implementasi”,

<sup>37</sup> Munir Fuadi, *Teori-Teori Dalam Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2013), 245.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 258.

mendefinisikan pelayanan sebagai aktivitas yang di berikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain.<sup>39</sup>

Sedangkan menurut Lijan Poltak Sinambela, dkk mendefinisikan pelayanan adalah tiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>40</sup>

Pelayanan publik juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Pasal 1 Ayat 1 yang berbunyi: *“pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”*.<sup>41</sup>

Dengan makna lain pelayanan publik merupakan suatu kebikajian pemerintah daerah kepada sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma yang mereka miliki. Oleh sebab itu, publik yang di maksud di sini adalah sejumlah penduduk atau rakyat yang tinggal dalam wilayah suatu pemerintahan daerah yang mempunyai

---

<sup>39</sup> Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator Dan Implementasinya* (Yogyakarta: Gava Media, 2011), 11.

<sup>40</sup> Lijan Poltak Sinambela, Dkk, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, Dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), 14.

<sup>41</sup> Sekretariat RI, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Pasal 1 Ayat (1)



pikiran. Perasaan, dan kepentingan yang sama terhadap keberadaan pemerintah daerah berdasarkan nilai-nilai yang mereka pegang.<sup>42</sup>

Dalam dunia pemerintahan, seorang pemimpin yang memerintah di haruskan bertidak adil dan bijaksana terutama dalam kebijakan terhadap rakyatnya. Pemimpin yang baik adalah pemimpin yang mau mendengarkan setiap kebutuhan, impian, dan harapan dari mereka yang dipimpin. Setelah itu, tentu sebagai pemimpin yang ideal hendaknya memperjuangkan dan merealisasikan harapan-harapan rakyat dan bangsanya dengan semangat jihad yang optimal.

Disamping pemimpin harus memiliki integrasi moral yang tinggi, ia juga diharuskan menjadi pemimpin yang penyayang kepada rakyatnya. Dengan budi pekerti dan kasih sayang dari seorang pemimpin, maka antara pemimpin dan rakyat akan terjalin baik dan ketika keduanya harmonis, maka dalam suatu Negara dapat dibangun secara bersama-sama.<sup>43</sup>

## **5. Gelandangan dan Pengemis**

### **a. Gelandangan**

Menurut Peraturan Bupati Jember No 40 Tahun 2014 menjelaskan tentang pengertian gelandangan yaitu Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah

---

<sup>42</sup> Hanif Nurcholis, *Pemerintahan Dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2007), 289.

<sup>43</sup> Ainun Najib, *Kontruksi Pemimpin Ideal Untuk Indonesia* (Tesis, Fakultas Ushuludin Univesitas Islam Negeri Sunan Kaligaja, Yogyakarta, 2013), 157.

tertentu dan hidup mengembara ditempat umum.<sup>44</sup> Gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan-minum serta tidur di sembarang tempat.<sup>45</sup>

#### b. Pengemis

Pengemis adalah tindakan meminta-minta yang dilakukan oleh individu dan/atau sekelompok orang dengan berbagai alasan, cara dan alat untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>46</sup> Sedangkan menurut Peraturan Bupati Jember No 40 Tahun 2014 pengertian pengemis adalah Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.<sup>47</sup>

### 6. Kesejahteraan Menurut Syariat Islam

Kesejahteraan sosial dalam Al-Qur'an juga meliputi berbagai aspek baik fisik, sosial dan spiritual. aspek kesejahteraan ini, secara komprehensif bersifat interaktif sehingga bila salah satu di antaranya tidak

<sup>44</sup> Sekretariat RI, Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

<sup>45</sup> Try Fandy, *Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis Dan Bergelandangan Di Kota Makassar* (Skripsi, Fakultas Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar 2015), 30

<sup>46</sup> Muchlis Laksmna Putra, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta* (Skripsi, Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta 2019), 62

<sup>47</sup> Sekretariat RI, Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

terpenuhi, maka dipastikan manusia mengalami kekurangan kesejahteraan sosial. Al-Qur'an menegaskan tentang menyatunya nilai kesejahteraan sosial dengan nilai pengabdian dan menyembah Allah. Seperti dalam QS An-Nisa Ayat 36:

﴿وَأَعْبُدُوا اللَّهَ وَلَا تُشْرِكُوا بِهِ شَيْئًا ۖ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا وَبِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَالْجَارِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَالْجَارِ الْجُنُبِ وَالصَّاحِبِ  
بِالْجَنبِ وَابْنِ السَّبِيلِ وَمَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ مَن كَانَ  
مُخْتَالًا فَخُورًا﴾

Artinya: “Dan sembahlah Allah dan janganlah kamu mempersekutukan-Nya dengan sesuatu apa pun. Dan berbuat baiklah kepada kedua orang tua, karib kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, tetangga dekat dan tetangga jauh, teman sejawat, ibnu sabil, dan hamba sahaya yang kamu miliki. Sungguh, Allah tidak menyukai orang yang sombong dan membanggakan diri.”<sup>48</sup>

Ayat ini menjelaskan tentang kewajiban-kewajiban manusia baik secara khusus maupun secara umum. Secara khusus manusia memiliki kewajiban menyembah kepada Allah swt. dan beribadah kepada-Nya dengan khushyuk dan taat serta tidak mempersekutukannya dengan sesuatu apapun. Sedangkan secara umum, manusia memiliki kewajiban berbuat baik kepada ibu bapak, karib kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, tetangga, teman sejawat, ibnu sabil dan hamba sahaya. Seseorang yang dapat memenuhi kewajiban-kewajiban tersebut, maka ia akan

<sup>48</sup> Kementerian Agama RI, *Al - Qur'an Dan Terjemahnya* (Jakarta: Al-Hadi Media Kreasi, 2015), 84.

mendapatkan keberuntungan dan kebahagiaan serta selamat sejahtera di dunia dan akhirat.<sup>49</sup>

Islam sangat respek dengan tema-tema tentang kesejahteraan sosial. Dalam bidang ekonomi, Islam mengatur distribusi kekayaan agar tidak hanya beredar di kalangan atas. Ini sesuai dalam (Q.S. Al-Hasyr: 7)

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ  
وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ  
شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾

Artinya: “Harta rampasan fai` yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (yang berasal) dari penduduk beberapa negeri, adalah untuk Allah, Rasul, Kerabat (Rasul), anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan untuk orang-orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sungguh, Allah sangat keras hukuman-Nya.” (Q.S. Al-Hasyr: 7).<sup>50</sup>

Selain itu, kesejahteraan sosial akan tercipta dalam sistem masyarakat yang stabil, khususnya adanya stabilitas keamanan. Stabilitas sosial-ekonomi tidak mungkin terjamin tanpa adanya stabilitas keamanan (termasuk di dalamnya stabilitas politik). Hal ini sebagaimana doa Nabi Ibrahim dalam QS al-Baqarah ayat 126:

<sup>49</sup> Ayi Erma Azizah, *Konsep Al-Qur'an Tentang Kesejahteraan Sosial* (Studi Tafsir Tematik), Skripsi (Banten: Fakultas Ushuluddin Dan Dakwah Institut Agama Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin, 2016), 79-80.

<sup>50</sup> Kementerian Agama RI, *Al - Qur'an Dan Terjemahnya*. 7

وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا بَلَدًا ءَامِنًا وَّارْزُقْ أَهْلَهُ مِنَ الثَّمَرَاتِ مَنْ ءَامَنَ مِنْهُمْ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ قَالَ وَمَنْ كَفَرَ فَأُمَتِّعُهُ قَلِيلًا ثُمَّ أَضْطَرُّهُ إِلَىٰ عَذَابِ النَّارِ وَبِئْسَ الْمَصِيرُ ﴿١٢٦﴾

Artinya: “Dan (ingatlah) ketika Ibrahim berdoa, (Ya Tuhanku, jadikanlah (negeri Mekah) ini negeri yang aman dan berilah rezeki berupa buah-buahan kepada penduduknya, yaitu di antara mereka yang beriman kepada Allah dan hari kemudian), Dia (Allah) berfirman, (Dan kepada orang yang kafir akan aku beri kesenangan sementara, kemudian akan aku paksa dia ke dalam azab neraka dan itulah seburuk-buruk tepat kembali).” (Q.S. Al-Baqarah: 126).<sup>51</sup>

IAIN JEMBER

<sup>51</sup> Kementerian Agama RI, *Al - Qur'an Dan Terjemahnya*. 19.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian adalah cara yang digunakan peneliti untuk mendapatkan data dari informasi mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.<sup>52</sup> Metode penelitian menjelaskan semua langkah yang dikerjakan peneliti dari awal sampai akhir.<sup>53</sup>

Metode penelitian ini pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan kegunaan tertentu. Cara ilmiah artinya kegiatan penelitian ini didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu secara rasional, empiris, dan sistematis. Sehingga penelitian ini menggunakan pendekatan normatif empiris.

#### **A. Pendekatan dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang atau perilaku yang dapat diamati. Definisi tersebut lebih menekankan pada jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian yakni data deskriptif kualitatif. Dengan kata lain penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif dan berupaya menggali makna dari suatu fenomena.

Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40

---

<sup>52</sup> Deni Darmawan, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung Pt. Rosdakarya, 2014), 127.

<sup>53</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Iain Jember* (Jember: Iain Jember Press, 2018), 46.

Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember dan apa saja faktor yang menghambat implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.<sup>54</sup>

## **B. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian menunjukkan dimana lokasi penelitian tersebut akan dilakukan, wilayah penelitian pada umumnya memuat tentang lokasi (desa, organisasi, peristiwa, teks, dan sebagainya) dan unit analisis<sup>55</sup> Di dalam pelaksanaan penelitian ini, peneliti mengambil lokasi penelitian pada kantor Dinas Sosial kabupaten Jember. Alasan pemilihan lokasi tersebut karena terdapat beberapa masalah yang berkaitan dengan penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) yang dilakukan oleh kantor Dinas Sosial di kabupaten Jember khususnya daerah perkotaan.

## **C. Subyek Penelitian**

Penelitian ini dalam pengumpulan datanya menggunakan key informan. Dalam penelitian ini peneliti akan mencari data dari pihak-pihak yang dianggap paling tahu tentang data yang akan dicari. Adapun sumber data penelitian ini dibagi menjadi dua yaitu:

### **1. Sumber data primer**

Sumber data primer adalah sumber data pokok, data ini diperoleh langsung dari lapangan tempat penelitian dilakukan. Sumber data primer

---

<sup>54</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D* (Bandung: Alfabeta,2016), 14-15

<sup>55</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah IAIN Jember* (Jember : IAIN Jember Press, 2018), 74

ini dilakukan dengan cara mewawancarai para informan yang kompeten dibidangnya dan dapat pula dipercaya. Informan adalah orang yang dapat dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian.<sup>56</sup>

Dalam penelitian ini dilakukan dengan wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaannya namun tidak menutup kemungkinan untuk menambah pertanyaan tambahan. Hal ini menunjukkan bahwa penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis, sebab menggunakan data primer yang diperoleh dari Dinas Sosial selaku lembaga yang menjalankan Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.

## 2. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain, atau lewat dokumen. Sumber data sekunder digali untuk melengkapi serta memperkaya sumber data primer. Adapun fungsinya yaitu sebagai pelengkap dari data primer yang sudah ada.<sup>57</sup> Penggalan data ini dengan cara mewawancarai pihak dinas sosial, masyarakat sekitar, gelandangan dan pengemis serta mengumpulkan artikel atau literatur yang berkaitan langsung dengan penelitian penulis.

---

<sup>56</sup> Moleong, *Metodologi Penelitian*, 90.

<sup>57</sup> *Ibid.*, 90



## D. Teknik Pengumpulan Data

Peneliti menggunakan beberapa teknik dalam proses pengumpulan data sebagai berikut:

### 1. Observasi

Observasi adalah suatu teknik pengumpulan data dalam penelitian yang dilakukan melalui pengamatan secara langsung dari dekat terhadap fenomena objek yang terjadi atau diteliti, sehingga memungkinkan untuk memperoleh gambaran dari fenomena yang sulit diperoleh dari orang-orang yang dijadikan sumber data. Adapun observasi dilakukan melalui suatu pengamatan dengan disertai pencatatan pencatatan terhadap keadaan dan perilaku objek sasaran.<sup>58</sup> Observasi melibatkan semua indera (penglihatan, pendengaran, penciuman, pembau, dan perasa). Adapun data yang ingin diperoleh dari observasi adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di kabupaten Jember, karena masih banyaknya gelandangan yang ada di kabupaten Jember
- b. Faktor pendukung dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di kabupaten Jember.

---

<sup>58</sup> Abdurrahmat Fathoni, *Metodologi Penelitian Dan Teknik Penyusunan Skripsi* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2006), 104.

## 2. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu *pewawancara* (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan *terwawancara* (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.<sup>59</sup> Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan Dinas Sosial, masyarakat sekitar, dan gelandangan dan pengemis sebagai sasaran Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.

Adapun data yang ingin di peroleh sesudah wawancara yakni:

- a. Mengenai implentasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.
- b. Lalu apa saja faktor yang mendukung dan menghambat dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.

## 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan tehnik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara meneliti dokumen-dokumen yang relevan dengan permasalahan penelitian. Dengan tehnik ini akan terkumpul data yang akan diperoleh dari narasumber tetapi terdapat pada berbagai sumber

---

<sup>59</sup> Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), 186.

tertulis, seperti dokumen-dokumen yang dikeluarkan pemerintah, laporan laporan dan arisp-arsip lainnya.<sup>60</sup>

Dalam penelitian ini yang paling utama adalah Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.

#### **E. Analisis Data**

Analisis data merupakan tahap terpenting dari sebuah penelitian. Sebab pada tahap ini dapat dikerjakan dan dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga menghasilkan sebuah penyampaian yang benar-benar dapat digunakan untuk menjawab persoalan-persoalan yang telah dirumuskan.<sup>61</sup> Karena penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif maka sifat pendekatan metode adalah sebagai berikut:

1. Induksi yaitu mencari, menjelaskan, dan memahami prinsip-prinsip umum yang berlaku dalam suatu kehidupan, masyarakat dengan memulainya dari kenyataan (phenomena) menuju ke teori. Metode induksi yaitu suatu metode dimana dalam membahas masalah berangkat dari fakta-fakta yang khusus, peristiwa-peristiwa yang nyata, kemudian dari fakta-fakta yang khusus dan nyata diambil satu kesimpulan yang bersifat umum.<sup>62</sup>
2. Deduksi yaitu metode yang tujuan pengumpulan datanya untuk menguji dan mengukur berlaku prinsip-prinsip umum yang berlaku dalam kehidupan suatu masyarakat. Metode deduksi yaitu suatu metode dimana

---

<sup>60</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), 206.

<sup>61</sup> Lexy J Molcong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), 248

<sup>62</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research I* (Yogyakarta: Andi Offset, 1993), 42

dalam membahas suatu masalah berangkat dari pertanyaan-pertanyaan yang bersifat umum menuju pernyataan yang bersifat khusus dengan memakai kaidah-kaidah logika tertentu.<sup>63</sup>

## **F. Keabsahan Data**

Dalam bagian ini bagaimana usaha-usaha yang hendak dilakukan untuk memperoleh keabsahan data-data temuan dilapangan. Agar diperoleh temuan yang absah, maka perlu diteliti kreadibilitas dengan penggunaan teknik-teknik keabsahan data. Cara yang biasa dilakukan adalah menggunakan *triangulasi* yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.<sup>64</sup>

Dalam hal ini peneliti menggunakan triangulasi data. Menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara dengan mewawancarai lebih dari satu orang subjek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.

## **G. Tahapan-Tahapan Penelitian**

### **1. Tahap Pra Lapangan**

Langkah pertama yang dilakukan oleh peneliti adalah mencari permasalahan dan mencari referensi yang terkait. Peneliti mengambil permasalahan jaminan sosial dengan judul Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember.

<sup>63</sup> Ibid., 42.

<sup>64</sup> Iskandar, *Metodolog Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kuantitatif dan Kualitatif)* (Jakarta: GP Press, 2009), 230.

## 2. Tahap Pelaksanaan

Selanjutnya peneliti akan memasuki objek penelitian dan langsung mengumpulkan data dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pelayanan publik pada Kantor Dinas Sosial kabupaten Jember.

## 3. Tahap Penyusunan Laporan

Setelah peneliti mendapatkan data dan data tersebut sudah dianalisis, langkah selanjutnya yang dilakukan peneliti adalah membuat laporan penelitian. Laporan penelitian tersebut kemudian diserahkan kepada dosen pembimbing untuk dikoreksi dan direvisi jika ada kesalahan dan kekurangan.



## BAB IV

### PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

#### A. Gambaran Objek Penelitian

##### 1. Dinas Sosial Kabupaten Jember

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. Hal ini merupakan salah satu amanat pembukaan undang-undang dasar negara kesatuan Republik Indonesia 1945 alenia 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. Kenyataan yang terjadi bahwa permasalahan yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial cenderung meningkat baik kualitas maupun kuantitas.

Masih banyak warga negara belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya karena kondisinya yang mengalami hambatan fungsi sosial, akibatnya mereka mengalami kesulitan dalam mengakses sistem pelayanan sosial dan tidak dapat menikmati kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, pasal 5 ayat (2) disebutkan

bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial, yaitu:

- a. Kemiskinan;
- b. Ketelantaran;
- c. Kecacatan;
- d. Keterpencilan;
- e. Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- f. Korban bencana.
- g. Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.<sup>65</sup>

Dinas Sosial Kabupaten Jember merupakan institusi yang memiliki fungsi koordinatif dan strategi melalui kebijakan dan perencanaan pembangunan kesejahteraan sosial, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Bupati Nomor 95 Tahun 2019 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember.<sup>66</sup>

Dinas Sosial Kabupaten Jember merupakan salah satu institusi penyelenggara kesejahteraan sosial yang telah diamanatkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 1 ayat (2) disebutkan: *Penyelenggaraan kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi*

<sup>65</sup> Sekretariat RI, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial, pasal 5 ayat (2)

<sup>66</sup> Dokumen Dan Arsip Dinas Sosial Kabupaten Jember, Di Ambil Pada Tanggal 1 Juli 2020.

*rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.*<sup>67</sup>

Berdasarkan uraian di atas, “Profil pembangunan kesejahteraan Sosial Kabupaten Jember” dibuat dalam rangka memberikan gambaran pada stake holder dan masyarakat tentang perkembangan kinerja pembangunan kesejahteraan sosial dan sebagai bahan masukan untuk menyusun kebijakan pembangunan kesejahteraan sosial di Kabupaten Jember. Landasan Hukum:

- a. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang informasi publik;
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
- c. Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>68</sup>

## 2. Visi dan misi

### a. Visi

Sebagai media informasi tentang kesejahteraan sosial di kabupaten jember dan sebagai bahan pertimbangan penting untuk masukan dalam pengambilan kebijakan kesejahteraan sosial di kabupaten jember.

### b. Misi

- 1) Sebagai bahan dalam perumusan kebijakan program pembangunan kesejahteraan sosial di kabupaten jember.

<sup>67</sup> Sekretariat RI, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 1 Ayat (2)

<sup>68</sup> Dokumen Dan Arsip Dinas Sosial Kabupaten Jember, Di Akses Pada Tanggal 1 Juli 2020



2) Sebagai masukan bagi Dinas Sosial kabupaten jember dalam penyusunan rencana kerja (renja).<sup>69</sup>

### 3. Organisasi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember

Organisasi dan tata kerja dinas sosial kabupaten jember termaktub dalam Peraturan Bupati Nomor 95 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember.<sup>70</sup>

#### a. Tata Kerja Dinas Dinas Sosial Kabupaten Jember

Tata kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember terdapat dalam pasal 26 Peraturan Bupati Nomor 95 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember, yang berbunyi:

- 1) Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, kepala Dinas Sosial, Sekertaris, kepala bidang, kepala sub bagian, kepala seksi, dan kelompok jabatan fungsional wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi, baik dalam lingkungan pemerintah daerah serta intansi laindi luar pemerintah daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.
- 2) Setiap pemimpin satuan organisasi wajib mengawasi bawahannya masing-masing dan bila terjadi penyipangan agar mengambil langkah-langkah yang di perlukan.

<sup>69</sup> Ibid.,

<sup>70</sup> Sekretariat RI, Peraturan Bupati Nomor 95 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember.

- 3) Setiap pemimpin satuan organisasi bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasi bawahan masing-masing dan memberikan bimbingan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya.
- 4) Setiap pemimpin organisasi wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk dan bertanggung jawab pada atasannya masing-masing serta menyampaikan laporan berkala tepat waktu.
- 5) Setiap laporan yang di terima oleh pimpinan satuan organisasi dan bawahannya wajib di olah dan dipergunakan sebagai bahan untuk penyusunan laporan lebih lanjut dan untuk memberikan petunjuk untuk bawahannya.
- 6) Dalam menyampaikan laporan masing-masing kepada atasan, tembusan laporan wajib di sampaikan pula kepada satuan organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

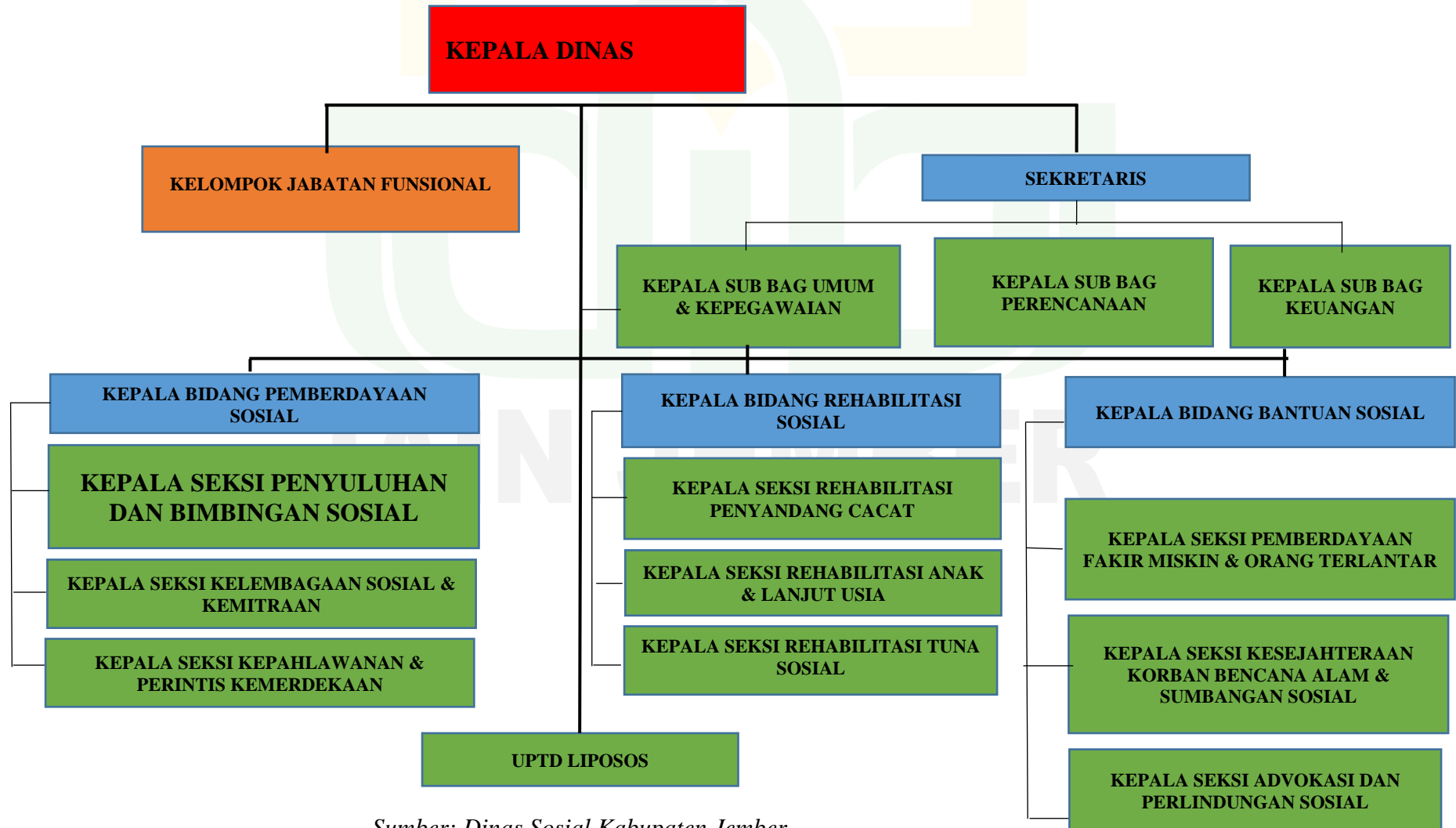
**b. Susunan Oraganisasi Dinas Sosial Kabupaten Jember**

Selanjutnya adalah susunan Oraganisasi Dinas Sosial Kabupaten Jember yang juga termaktub dalam Peraturan Bupati Nomor 95 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember, pasal 3 yang mana terdiri dari kepala dinas sosial, sekertaris, kepala bidang, sub bagia, dan kepala seksi.<sup>71</sup>

Berikut Susunan Oraganisasi Dinas Sosial Kabupaten Jember.

<sup>71</sup> Sekretariat RI, Peraturan Bupati Nomor 95 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Jember.

**URAIAN TUGAS STRUKTUR ORGANISASI DINAS SOSIAL  
KABUPATEN JEMBER**



*Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Jember*

## **B. Penyajian Data dan Analisis**

Sebagai bukti dan hasil dari suatu penelitian maka perlu kiranya disajikan data hasil penelitian melalui interview, dan dokumentasi. Teknik-teknik tersebut sebagai media dalam mengumpulkan data-data secara maksimal mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan hal yang mendukung dalam penelitian.

Upaya yang dilakukan oleh peneliti adalah untuk mengumpulkan data-data dalam penelitian secara maksimal dan sungguh-sungguh guna mendapat informasi yang berkaitan dengan masalah-masalah yang diteliti. Maka peneliti harus mengupayakan secara sungguh-sungguh metode wawancara.

### **1. Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dikabupaten Jember**

Hukum dibuat mempunyai tujuan agar masyarakat menjadi makmur dan sejahtera. Dalam kehidupan bermasyarakat, perilaku individu atau kelompok sosial terikat dengan berbagai norma sosial atau hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. pada hakekatnya hukum bertujuan untuk mencapai ketertiban atau keteraturan agar berbagai kepentingan dapat diintegrasikan untuk kepentingan manusia pada umumnya, sehingga tatanan-tatanan yang mengatur perilaku manusia menjadi sangat penting keberadaannya. Dalam Pandangan para ahli, hukum dilahirkan bukan untuk hukum itu sendiri, tetapi untuk kepentingan dan mencapai

kebahagiaan kehidupan manusia. Termasuk peraturan daerah yang dibuat dengan bertujuan mensejahterakan rakyat disuatu daerah, akan tetapi dalam suatu peraturan harus berfungsi sebagai mana mestinya.

Dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember, tentunya mempunyai tujuan khusus terhadap masyarakat yang ada di kabupaten jember. Terlebih lagi terhadap hak-hak dan jaminan sosial bagi gelandangan dan pengemis (gepeng) sebagaimana komitmen negara Indonesia yakni pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan juga pembangunan masyarakat seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata baik materil maupun spiritualnya berdasarkan prinsip Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan gelandangan dan pengemis orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain dan tempat tinggal mereka selalu berpindah-pindah. Permasalahan yang dialami oleh gepeng pada umumnya adalah memiliki masalah hidup yang cukup kompleks, berpikir pragmatis (mendapatkan kehidupan yang lebih baik dengan cara yang cepat) cenderung menyembunyikan identitas, tercabut dari akar keluarga dan budaya, minimnya pendidikan dan ketrampilan, dan gagal

dalam banyak hal (sehingga menggelandang menjadi sebuah alternatif pilihan).

Larangan untuk mengemis atau menggelandang juga diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran.

Pasal 504 KUHP: (3) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu. (4) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 KUHP: (3) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan penggelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan. (4) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.<sup>72</sup>

Dalam Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. Dalam penanganan gelandangan dan pengemis (gepeng) sudah di atur di dalam:

a. Pasal 7 usaha preventif yang berbunyi:

- 1) Dalam rangka mencegah berkembangnya gelandangan dan pengemis, Pemerintah Kabupaten secara terpadu bersama dengan pemangku kepentingan dan elemen masyarakat melakukan usaha preventif.
- 2) Usaha preventif sebagaimana dimaksud dalam ayat (a), dilakukan antara lain melalui : a. penyuluhan dan bimbingan sosial; b.

<sup>72</sup> Sekretariat RI, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3, pasal 504 dan 505.

pembinaan sosial; c. bantuan sosial; d. perluasan kesempatan kerja; e. pemukiman lokal; f. peningkatan derajat kesehatan; dan/atau g. peningkatan pendidikan. (b) Pelaksanaan usaha preventif sebagaimana dimaksud dalam ayat (c) diatur dan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

b. Pasal 8 usaha represif yang berbunyi:

1) Usaha Represif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b meliputi:

- a) Razia;
- b) Penampungan sementara; dan
- c) Pelimpahan.

2) Gelandangan dan Pengemis yang terkena penertiban dan/atau razia ditampung dalam penampungan sementara untuk diidentifikasi dan diseleksi.

3) Pelaksanaan usaha represif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

c. Pasal 9 usaha rehabilitative yang berbunyi:

1) Usaha Rehabilitatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c bertujuan untuk:

- a) Mengurangi jumlah Gelandangan dan Pengemis di wilayah perkotaan;
- b) Mewujudkan pelayanan rehabilitasi terpadu terhadap gelandangan dan pengemis melalui koordinasi antara

Pemerintah Kabupaten/Kecamatan/Desa/Kelurahan dengan pemangku kepentingan terkait sesuai tugas pokok dan fungsinya yang dituangkan dalam Nota kesepahaman;

- c) Terwujudnya kota bebas gelandangan dan pengemis serta mengurangi tindak kriminalitas;
  - d) Membangun dan meningkatkan kerjasama dan koordinasi dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis antara Pemerintah Kabupaten/Kecamatan/Kelurahan/Desa dengan pemangku kepentingan, dunia usaha dan elemen masyarakat;
  - e) Optimalisasi pemanfaatan UPT LIPOSOS dalam penanganan gelandangan dan pengemis;
  - f) Meningkatnya kesejahteraan sosial masyarakat pada umumnya dan gelandangan dan pengemis pada khususnya; dan
  - g) Mengubah sikap mental gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif.
- 2) Metode yang digunakan untuk mengubah sikap mental gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf g melalui :
- a) Bimbingan fisik;
  - b) Bimbingan mental;
  - c) Bimbingan sosial; dan
  - d) Bimbingan ketrampilan.



- 3) Pelaksanaan Usaha Rehabilitatif dilaksanakan secara terpadu oleh Pemerintah Kabupaten, pemangku kepentingan dengan cara mengoptimalkan UPT LIPOSOS untuk memberikan penampungan sementara bagi Gelandangan dan Pengemis.
- 4) Pelaksanaan usaha Rehabilitatif sebagaimana dimaksud pada ayat melalui Pusat Rehabilitasi Terpadu.
- 5) Pembentukan Pusat Rehabilitasi Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.
- 6) Dalam hal penatalaksanaan Pusat Rehabilitasi Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) akan disusun Standar Operasional Prosedur yang ditetapkan lebih lanjut oleh Dinas.<sup>73</sup>
  - a) Wawancara Dengan Pegawai Dinas Sosial Kabupaten Jember

Dalam pengertian serta isi dari Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. Sudah sangat jelas mengatur tentang adanya gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember dengan sangat baik. Namun sangat di sayangkan kesadaran dari masyarakat sangat kurang terutama bagi gelandangan dan pengemis yang selalu berfikir jika dengan menggelandang penghasilannya lebih besar. Saat di sampaikan oleh pihak Dinas Sosial Kabupaten Jember Ibu

---

<sup>73</sup> Sekretariat RI, Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

Juhenik kepala bidang rehabilitasi sosial saat wawancara pada hari Rabu Tanggal 1 Juli 2020.

“Kami dalam menangani kasus gelandangan dan pengemis sudah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. setiap gelandangan pengemis yang sudah di rehabilitasi di liposos kami terkadang berbincang-bincang dengan gelandangan dan pengemis, kenapa kok kalian menggelandang lagi. Jawaban mereka pasti serentak bahwa dengan menggelandang penghasilan lebih besar dan tidak terikat waktu, kapan pun ereka mau berhenti gak ada yang melarang”.<sup>74</sup>

Pendapat serupa juga di ungkapkan oleh salah satu staf Ibu Juhenik yang bertugas untuk mengantar langsung ke rumah setiap gelandangan dan pengemis yang sudah selesai di rehabilitasi di UPT liposos. Beliau bernama Bapak Haryono yang selalu terjun ke rumah gelandangan dan pengemis.

“Di saat saya mengantar pulang para gelandangan dan pengemis ke rumah mereka, para orang tua atau kerabat tidak tau bahwa ada salah satu keluarganya ada yang menggelandang. Mereka berpamitan untuk kerja serabutan di daerah perkotaan kabupaten jember, setelah melakukan negosiasi dengan para orang tua atau kerabat untuk selalu mengawasi keluarga mereka untuk tidak menggelandang lagi”.<sup>75</sup>

Dalarna hasil wawancara dua orang yang bertanggung jawab langsung dalam penanganan masalah PMKS terutama gelandang dan pengemis bisa saya simpulkan bahwa orang yang melakukan gelandangan dan mengemis selalu berfikir bahwa dengan menggelandang penghasilannya lebih besar dari

<sup>74</sup> Juhenik, Wawancara, Jember, 1 Juli 2020.

<sup>75</sup> Haryono, Wawancara, Jember, 5 Juli 2020.

pada harus kerja dengan sisitem terikat pada orang. Padahal sudah ada himbauan untuk tidak menggelandang dan barang siapa yang menggelandang akan di kenai sanksi sesuai yang tertera pada Pasal 504 KUHP.

b) Wawancara dengan penyandang masalah PMKS/gelandangan dan pengemis

Berbeda dengan dua narasumber di atas, peneliti juga sepat wawancara dengan beberapa penyandang masalah PMKS yaitu gelandangan dan pengemis. Yang juga mempunyai alasan tersnediri kenapa menggelandang. Salah satu narasumber kami adalah Muhammad Irfan yang berumur 25 tahun beralamatkan talangsari kecamatan kaliwates kabupaten jember.

“Alasan aku menggelandang gini mas, karena aku sudah tidak betah di rumah di karenakan selalu di suruh kerja oleh orang tua. Aku mikir mau kerja apa lah wong aku gak punya ijasah. Ijasah SD pun aku gak punya, aku juga pernah kerja serabutan di pasar tanjung namun ketika aku sakit lamanya 3 hari. Bosnya aku mengagantiakan aku yaa akhirnya aku pilih jalan ini saja lebih enak dan gak terikat waktu juga”.<sup>76</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu penyandang masalah PMKS Irfan bahwa minset dari pemuda yang tidak memiliki ijasah tidak bisa mendapatkan pekerjaan yang layak. Padahal masih banyak pekerjaan yang juga tidak memerlukan ijasah salah satunya adalah berbisnis.

<sup>76</sup> Muhammad Irfan, Wawancara, Jember, 10 Juli 2020.

Lalu peneliti juga wawancara dengan anak yang masih di bawah umur namun sudah menggelandang yang bernama Muhammad Silfi Sopian. Peneliti bertanya santai dengan narasumber yang satu ini karena dia masih kecil, namun meskipun dia belum cukup umur cara dia berbicara sudah seperti orang dewasa di karenakan dia sudah biasa berkumpul dengan orang yang lebih tua darinya. Peneliti bertanya terkait dirinya kenapa kok tidak sekolah, kok malah menggelandang di jalanan.

“Aku iki wes gak sekolah mas ibu ku gak duwe biaya sing kate nyekolahne aku, keluargaku ra tau entok bantuan teko pemerintah aku yo kate nyapo neng omah. meding kumpul karo konco ngameng neng lampu merah masio jare uwong iku menjijikan, tapi aku yo seneng aee ngene iki. Lah ketimbang aku nyolong iku seng malah merugikan”.<sup>77</sup>

“saya ini sudah tidak sekolah mas ibu saya tidak punya biaya untuk menyekolahkan saya, keluarga saya tidak pernah mendapat bantuan dari pemerintah. Saya mau ngapain di rumah, meding saya kumpul bersama teman ngamen di lampu merah meskipun pandangan orang itu sangat menjijikan, tapi saya senang saja dari pada saya mencuri itu yang sangat merugikan”

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sopian bahwa dia tidak melanjutkan sekolah di karenakan terkendala biaya. Bahkan dia mengakui bahwa diri nya tidak pernah menerima bantuan dari pemerintah, Meskipun setelah dia di amankan satpol pp dan di bawa ke UPT LIPOSOS dia sering di janjikan

---

<sup>77</sup> Muhammad Silfi Sopian, Wawancara, Jember, 10 Juli 2020

bantuan namun tidak pernah ia dapat. Peneliti masih mencari informasi terkait bagaimana penanganan PMKS di UPT LIPOSOS tempat mereka di rehabilitasi, dan narasumber yang selanjutnya adalah Ferdi Amsyah bisa di katakana bahwa dirinya ketua dari sebuah kelompok PMKS dari mayang.

“Pada saat kami di rehabilitasi di liposos, kami mendapatkan bimbingan dari yang bertugas di sana dan pada saat kami di bimbing tidak lain menyuruh kami agar tidak menggelandang lagi namun tidak ada jaminan lain untuk kami agar tidak menggelandang lagi”.<sup>78</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ferdi Amsyah bahwa tidak adanya jaminan untuk mereka yang penyandang masalah PMKS setelah keluar dari UPT liposos melainkan hanya arahan dan teguran. Maka tidak heran jika mereka kembali menggelandang lagi di karenakan tidaknya adanya fasilitas yang memadai untuk keterampilan mereka selain menggelandang.

“Mereka setelah mengantar kami pulang dari liposos gak ngasik apa-apa mas, hanya berpesan kepada orang tua kami untuk menjaga anaknya agar tidak menjadi gelandangan habis itu sudah gak ada apa-apa lagi. Kalok memang kami di suruh berhenti menjadi gelandangan menurut mereka ya kasik lah kita pekerjaan jangan hanya omongan”.<sup>79</sup>

Penjelasan dari Nurul Huda menambahi dari temennya bahwa mereka hanya sebatas di rehabilitasi namun tidak ada

<sup>78</sup> Ferdi Amsyah, Wawancara, Jember, 14 Juli 2020.

<sup>79</sup> Nurul Huda, Wawancara, Jember, 14 Juli 2020.

usaha lanjut untuk menangani gelandangan dan pengemis yang sudah di rehabilitasi. Mengingat di kabupaten jember para pemuda yang putus sekolah larinya ke gelandangan dan pengemis. Namun dari data narasumber penyandang masalah PMKS atau gelandangan dan pengemis mayoritas adalah orang yang sudah putus sekolah, peneliti menemukan salah seorang yang masih duduk di bangku sekolah namun dia kesehariannya berbaur dengan yang tidak sekolah dan menggelandang.

“Saya sudah hobi mas ikut temen saya ngamen di lampu merah, yang penting saya gak nyuri, miras dan lain-lain. Perkara saya di amankan satpol pp toh akan di lepaskan kembali di sana hanya di beri bimbingan, dan ini juga tidak mengganggu sekolah saya meskipun saya ngaen sampai pulang malam.”<sup>80</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan Zainul beranggapan bahwa dia menggelandang hanya sebatas hobi dan juga dia beranggapan bahwa dia jika di amankan satpol pp hanya di rehabilitasi sebentar dan tidak akan di beri hukuman atau sebagainya. Sama halnya dengan Muhammad Zainul yang kegiatan menggelandang sudah menjadi hobi dan kesenangan tersendiri, namanya Muhammad Fani yang masih duduk di bangku sekolah yaitu SMP juga menyatakan bahwa dia senang dengan ngamen di lampu merah dan nongkrong dengan teman-temannya yang tidak sekolah.

---

<sup>80</sup> Muhammad Zainul, Wawancara, Jember, 14 Juli 2020.

“Aku sakjane uduk gak onok duwek mas.nanging aku penak karo hobi ku iki aku lek liane emoh, penak an ngamen neng lampu merah iso ketawa karo konco lan liane”.<sup>81</sup>

“saya sebenarnya bukan tidak ada uang mas. Namun saya nyaman dengan hobi saya, selain itu saya tidak mau lebih nyaman ngamen di lampu merah bisa tertawar ria dengan teman saya”.

Berdasarkan tambahan dari saudara fani bahwa setiap gelandangan dan pengemis tidak semuanya itu tidak sekolah, ada yang masih di bawah umur dan masih duduk di bangku sekolah. Dengan kata lain mereka melakukan itu hanya sebatas hobi dan kesenangan saja.

#### c) Wawancara dengan masyarakat

Peneliti juga wawancara dengan masyarakat sekitar tentang adanya Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. Yang mana cara penanganannya dan juga aktifitas dari delandangan dan pengemis mengganggu atau tidaknya gelandangan dan pengemis ini. Peneliti mengambil dua narasumber dari masyarakat sekitar yang melihat dan merasakan langsung dari efek adanya gelandangan dan pengemis ini.

“Saya setiap hari pergi kerja di pom gajah mada dekat gor kaliwates, setiap saya pulang dari tempat kerja saya melihat banyak sekali gelandangan dan pengemis. Saya merasa terganggu saja dengan keberadaan mereka yang

<sup>81</sup> Muhammad Fani, Wawancara, Jember, 15 Juli 2020.

selalu membuat macet pada lampu hijau menyala, dan mereka juga sering membuat kotor tembok rumah tetangga saya yang dekat dengan jalan raya”.<sup>82</sup>

Berdasarkan hasil dari penjelasan dari Bapak Sunardi selaku warga JL Gajah Mada XXIV/210 menyebutkan bahwa keberadaan gelandangan dan pengemis ini sangat mengganggu terlebih saat mereka mencorat-coret tembok warga sekitar. Meskipun di usir mereka akan tetap kembali karena tidak adanya ketegasan dari pemerintah.

“Gelandangan kuwi tau jalok mangan neng kene mas, gak di kek sakne aku di kek I malah kebiasaan rene tok mek jalok mangan Malah gowo koncone akeh tak usir karo aku malah tembok ku di cerot gae cat pilok. Aku gak seneng onok e gelandangan kuwi malah ganggu mas”.<sup>83</sup>

“gelandangan itu pernah makan disini mas.tidak diberi kasihan diberi malah kebiasaan kesini terus hanya untuk minta makan dan membawa temannya saya pernah menyuruh pergi para gelandangan itu malah tembok saya di coret memakai cat, saya tidak senang dengan adanya gelandangan karena mengganggu”

Dari penjelasan Ibu Yayuk yang juga beralamatkan condro kaliwates yang merasa terganggu juga dengan keberadaan gelandangan dan pengemis ini. Mereka yang seakan-akan tidak menggau orang lain dengan aktifitas mereka. Mereka di pandang hina dan tidak beroral oleh warga sekitar namun tetap mereka masih melakukan kegiatan menggelandang.

<sup>82</sup> Sunardi, Wawancara, Jember, 18 Juli 2020.

<sup>83</sup> Yayuk, Wawancara, Jember, 18 Juli 2020.



## **2. Faktor Pendukung Dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember**

Dalam setiap kebijakan publik pasti ada beberapa faktor pendukung dan faktor penghambat, terutama dalam Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. Dan inilah beberapa faktor pendukung dan faktor penghambat Sebagai berikut:

### **a. Faktor pendukung**

Sejak ditetapkannya peraturan daerah nomor 2 tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen sebagai landasan hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Makassar dalam hal meminimalisir jumlah anak jalanan yang beroprasi dan beraktivitas di tempattempat umum, ada beberapa hal yang mendukung dijalkannya peraturan tersebut. Beberapa di antaranya yaitu:

#### **1) Tersedianya Regulasi**

Dalam sebuah kebijakan pemerintah pastinya ada payung hukum yang menaunginya, sama halnya dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember, dan Pada tahun 2014 pemerintah Kabupaten Jember mengeluarkan sebuah Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember

“Kami dalam penanganan gelandangan dan pengemis ini ada paying hukum nya mas.jadi kami bisa melakukan razia dengan satpol pp dan sesuai dengan undang-undang”<sup>84</sup>

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Haryono bahwa beliau dalam melakukan penanganan gelandangan dan pengemis berdasarkan peraturan yang berlaku dan dinas sosial kabupaten jember dalam mengatasi gelandangan dan pengemis berpedoman pada Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

- 2) Terjalannya kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Jember dan perusahaan swasta

Sejak ditetapkannya Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas Sosial yang telah menjalin kerjasama dengan perusahaan swasta dan instansi yang terkait sudah menjadi tanggung jawab untuk melakukan pengadaan yang lebih memadai dalam membina anak jalanan ini, seperti pelatihan kerja dan keterampilan.

“Dinas sosial juga bekerja sama dengan perusahaan swasta untuk membantu dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis dengan memberi kan pealtihan kepada mereka agar tidak kembali menggelandang”.<sup>85</sup>

Hasil wawancara dengan Ibu Juhenik menjelaskan bahwa Dinas Sosial melakukan MOU (*Memories Of Understanding*). Dimana MOU tersebut merupakan dasar atau sebuah kontrak kerja

<sup>84</sup> Haryono, Wawancara, Jember, 5 Juli 2020.

<sup>85</sup> Juhenik, Wawancara, Jember, 1 Juli 2020.

sama untuk pengadaan stimulant peratalan kerja dan pelatihan keterampilan gelandangan dan pengemis.

- 3) Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina anak jalanan di Kabupaten Jember

Walaupun isi suatu kebijakan sudah baik dan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsiten, tetapi bila sumber daya kurang memahami dan kurang melaksanakan, implementasi dari suatu kebijakan tidak akan berjalan efektif. Implementasi dari suatu kebijakan memerlukan dukungan baik sumber daya manusia, maupun sumber daya non-manusia, karenanya manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam menjalankan suatu kebijakan. tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.<sup>86</sup>

#### b. Faktor penghambat

Selain faktor-faktor yang bersifat mendukung terjalannya Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember, ada pula faktor-faktor yang sifatnya penghambat implementasi dari jalannya kebijakan daerah tersebut. Beberapa diantaranya yaitu:

- 1) Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi

Ketiga faktor tersebut biasanya merupakan faktor penghambat dari jalannya suatu aturan. Modernisasi menyebabkan

<sup>86</sup> Dokumen Dan Arsip Dinas Sosial Kabupaten Jember, Di Akses Pada Tanggal 5 Juli 2020.

laju informasi dan komunikasi kian tahun semakin pesat. tidak heran orang-orang pada berlomba untuk mendapatkan sesuatu yang mereka inginkan segera. Kedua yaitu, industrialisasi yang mengakibatkan pekerjaan kalangan dari usaha kecil menengah semakin tergeser saja. selain dua hal tersebut diatas, urbanisasi juga merupakan salah satu faktor penghambat, dimana urbanisasi penyebab dari laju pergeseran penduduk dari desa ke kota. Karena semakin banyaknya penduduk yang mengaggap kota merupakan sumber pekerjaan yang layak, maka tidak heran banyak masyarakat desa mencari pekerjaan di kota.<sup>87</sup>

- 2) Kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan anak jalanan di Kabupaten Jember

Suatu kebijakan akan terimplementasikan dengan baik jika sarana dan prasarananya yang menunjang terealisasinya peraturan daerah tersebut tersedia. Seperti halnya juga dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014, sarana dan prasarana sangatlah dibutuhkan karena dalam membina gelandangan dan pengemis, disamping aparat pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial Kabupaten Jember dibutuhkan pula sarana seperti posko-posko pemantauan gelandangan dan pengemis, dan beberapa prasarana di UPT LIPOSOS sebagai upaya pemberdayaan gelandangan dan pengemis tersebut.

---

<sup>87</sup> Dokumen Dan Arsip Dinas Sosial Kabupaten Jember, Di Ambil Pada Tanggal 1 Juli 2020.

“Dalam menangani gelandangan dan pengemis ini dek, sarana dan prasarana masih kurang seperti pos-pos pemantauan dan juga failitas di LIPOSOS untuk menunjang bakat dari gelandangan dan pengemis”.<sup>88</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan bak septin selaku yang bertugas di LIPOSOS tempat penampungan gelandangan dan pengemis, menegaskan bahwa dalam menangani gelandangan dan pengemis masih kurang dala segi aspek fasilitas untuk menunjang bakat maupun keterampilan dari gelandangan dan pengemis.

### 3) Faktor ekonomi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ekonomi dapat menjadi faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember. Hal ini dapat dibuktikan dengan Banyaknya orang tua atau keluarga yang tidak mempunyai penghasilan yang cukup mengharuskan anak untuk dapat memenuhi kebutuhannya sendiri maupun kebutuhan keluarganya dengan cara turun ke jalanan. Budaya memberikan uang kepada anak jalanan yang dilakukan oleh masyarakat bertentangan dengan program yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember.

“Di saat saya mengantar gelandangan dan pengemis yang sduah di rehabilitasi ke rumahnya, rata-rata mereka dari golongan bawah atau orang yang serba kekurangan, nah ini

---

<sup>88</sup> Septin Wahyu Ersanti, Wawancara, Jember, 7 Juli 2020.

yang menyebabkan anak putus sekolah dan akhirnya mereka menggelandang dan mengemis”.<sup>89</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan Tri Wahyuni Dewi selaku pengawai di LIPOSOS bahwa mayoritas orang yang menggelandang adalah orang yang tingkat ekonominya rendah, Sehingga anak putus sekolah dan memutuskan untuk menggelandang.

#### 4) Mindset gelandangan dan pengemis yang rendah

Sama dengan penjelasan sebelumnya bahwa orang yang menggelandang tidak akan jera meskipun sudah di razia beberapa kali, mereka berfikir bahwa jika mereka di razia maka akan di lepaskan kembali dan tidak akan di rehabilitasi lama sehingga setelah keluar dari LIPOSOS mereka kembali menggelandang. Mereka juga mempunyai pemikiran bahwa dengan menggelandang penghasilan mereka lebih banyak dan tidak terikat waktu atau kontrak, hal ini juga di sampaikan oleh Bapak Haryono selaku staf Ibu Juhenik.

“Orang yang sudah sering menggelandang untuk merubah pemikirannya sangat sulit mas. Karena mereka mempunyai pemikiran bahwa dengan menggelandang pasti hasilnya besar dan bebas tidur jam berapa aja dan terikat waktu, ini yang membuat kami susah dalam menangani gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember”.<sup>90</sup>

Hasil dari wawancara dengan bapak haryono peneliti bisa menyimpulkan bahwa sebuah pemikiran orang yang

<sup>89</sup> Tri Wahyuni Dewi, Wawancara, Jember, 1 Juli 2020.

<sup>90</sup> Haryono, Wawancara, Jember, 5 Juli 2020.

menggelandang dan mengemis terlalu lama sangat rendah, mereka akan selalu berkeinginan menggelandang dan mengemis karena di rasa sudah menjadi kebiasaan mereka.

#### 5) Kesadaran masyarakat pengguna jalan kurang

Dinas Sosial telah melakukan upaya sosialisasi agar masyarakat tidak memberi bantuan secara langsung di jalan, karena menurut pandangan dari Dinas Sosial apabila masyarakat memberikan uangnya secara langsung kepada mereka maka hal tersebut dikhawatirkan akan menjadi terbiasa dan menggantungkan pemberian tersebut untuk bertahan hidup sedangkan hal tersebut dipandang sebagai penyebab gelandangan dan pengemis enggan menghentikan aktivitasnya di jalan.

“Terkadang saya sering melihat mas pengendara roda dua atau empat sering memberi uang kepada gelandangan dan pengemis, padahal itu sudah di larang oleh pemerintah serta ada papan reklame himbauan bagi pengendara agar tidak memberi apapun ke pengemis yang ada di lampu merah”.<sup>91</sup>

Ibu juhenik sering menegur warga yang memberi uang pada gelandangan dan pengemis di lampu merah agar tidak menjadi kebiasaan dan bergantung pada hasil meminta-minta. Namun kadang alasan bebrapa masyarakat beragam, ada yang mengatakan kasian dan ada yang mengatakan pula bahwa hidup haruslah berbagi.

---

<sup>91</sup> Juhenik, Wawancara, Jember, 1 Juli 2020.

### C. Pembahasan Temuan

Berdasarkan dari hasil penelitian yang dilakukan melalui teknik-teknik yang ditetapkan di awal yang meliputi wawancara, dan dokumentasi, maka peneliti pada bagian ini memberikan deskripsi dan penjelasan dari hasil temuan-temuan yang diungkap dari lapangan.

Adapun temuan-temuan yang didapat dari lapangan antara lain:

#### 1. Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember

Seperti yang sudah dijelaskan oleh peneliti di latar belakang bahwa setiap kebijakan harus mempunyai kekuatan hukum dan beberapa lembaga yang akan bertugas menjalankan sebuah kebijakan itu sendiri. hukum dilahirkan bukan untuk hukum itu sendiri, tetapi untuk kepentingan dan mencapai kebahagiaan kehidupan manusia. Termasuk peraturan daerah yang di buat dengan bertujuan mensejahterakan rakyat di suatu daerah, akan tetapi dalam suatu peraturan harus berfungsi sebagai mana mestinya.

Seperti Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember juga mempunyai tujuan untuk menertibkan kabupaten jember. Namun sebuah praturan bukan hanya sekedar di buat tanpa di jalan kan nya suatu peraturan tersebut, materi muatan dari Peraturan Bupati Jember Nomor 40



Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember.

Terdapat beberapa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember dimana pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin dan memajukan warga negara serta melindungi kelompok-kelompok masyarakat yang rentan. disamping itu gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat rentan yang hidup dalam kemiskinan, kekurangan, keterbatasan, kesenjangan dan hidup tidak layak serta tidak bermartabat, maka penanganan gelandangan dan pengemis perlu dilakukan dengan langkah langkah yang efektif, terpadu, dan berkesinambungan serta memiliki kepastian hukum dan memperhatikan harkat dan martabat kemanusiaan, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan ketertiban umum.<sup>92</sup>

Dinas sosial sebagai badan pelaksana dari Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember bekerja sama dengan satpol pp dalam melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis yang nantinya akan di bawa dan di bina di UPT LIPOSOS sebagaimana yang terdapat dalam pasal 8 yaitu usaha represif, dalam melakukan razia ini satpol pp terkadang harus memaksa para gelandangan dan pengemis untuk di bawa ke LIPOSOS agar mendapatkan pembinaan di sana. Lanjut setelah di

---

<sup>92</sup> Sekretariat RI, Peraturan Bupati Jember, Nomor 40 Tahun 2014, Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

bawa ke tempat rehabilitasi mereka mendapatkan bimbingan lanjut yang mana terdapat dalam pasal 9 ayat (1) yang berbunyi:

- a. Bimbingan fisik
- b. Bimbingan mental
- c. Bimbingan sosial, dan
- d. Bimbingan keterampilan.

Setiap gelandangan yang sudah di bawa ke LIPOSOS hal yang paling sering di lakukan oleh pihak dinsos adalah melakukan bimbingan mental dan keterampilan karena gelandangan dan pengemis yang sangat penting karena rendahnya harga diri pada gelandangan dan pengemis, mengakibatkan tidak di miliknya rasa malu untuk meminta-minta.<sup>93</sup>

Setelah dilakukannya bimbingan mental, selanjutnya Dinas Sosial melakukan bimbingan keterampilan yang mana keterampilan sangat penting karena setiap orang pasti memiliki keterampilan untuk berbagai hal, berbeda dengan gelandangan dan pengemis yang mayoritas tidak memiliki keterampilan selain ngamen dan meminta-minta, sedangkan kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.<sup>94</sup>

Setelah di lakukan nya usaha represif dan rehabilitatif, dinas sosial melakukan usaha preventif Dalam rangka mencegah berkembangnya gelandangan dan pengemis, Pemerintah Kabupaten secara terpadu

---

<sup>93</sup> Muchlis Laksmna Putra, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta* (Skripsi, Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta 2019). 64

<sup>94</sup> *Ibid.*, 65.

bersama dengan pemangku kepentingan dan elemen masyarakat, sebagaimana terdapat dalam pasal 7 Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 sebagai berikut:

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b. Pembinaan sosial;
- c. Bantuan sosial;
- d. Perluasan kesempatan kerja;
- e. Pemukiman lokal;
- f. Peningkatan derajat kesehatan; dan/atau
- g. Peningkatan pendidikan.

Namun dalam pasal 7 ini hanya poin A sampai C saja yang terlaksana, fakta yang ada di lapangan gelandangan dan pengemis yang sudah selesai di rehabilitasi di UPT LIPOSOS di antar ke rumah mereka masing-masing dengan diberikan nya bantuan sosial saja. Tidak ada perluasan kerja bagi mereka yang ingin bekerja tapi tidak mempunyai ijazah dan peningkatan pendidikan bagi mereka yang ingin sekolah, tidak hanya dalam segi pendidikan yang tidak diperhatikan oleh pemerintah kabupaten Jember dalam segi kesehatan juga kurang perhatian dari pemerintah terutama bagi gelandangan dan pengemis, mereka hanya di berikan pelayanan kesehatan di UPT saja sedangkan sesampainya di tempat atau asal dari gelandangan sendiri tidak ada tindak lanjut sedangkan setiap anak berhak mendapatkan pendidikan dan juga

kesehatan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.<sup>95</sup>

Selanjutnya pemerintah kabupaten jember melakukan bimbingan lanjut terhadap gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember sebagaimana yang termaktub dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember pasal 10 yang berbunyi:

- a. Bimbingan Lanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d adalah pelayanan sosial dalam rangka pendampingan kepada Gelandangan dan Pengemis setelah menjalani rehabilitasi sementara di UPT LIPOSOS, pendampingan dilakukan oleh Kecamatan dibantu Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan.
- b. Usaha Bimbingan Lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pendampingan oleh Dinas bekerjasama dengan pemangku kepentingan dengan bentuk:
  - 1) Penyiapan resosialisasi bagi Gelandangan Pengemis;
  - 2) Peningkatan kondisi perekonomian Gelandangan dan Pengemis melalui Perangkat Kabupaten terkait dan dapat diberikan bantuan berupa modal Usaha Ekonomi Produktif; dan/atau
  - 3) Menyiapkan keluarga dan lingkungan agar mampu mendukung usaha resosialisasi bagi gelandangan dan pengemis untuk dapat melaksanakan fungsi sosialnya.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Sekretariat RI, Undang-Undang No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Sedangkan fakta di lapangan pasal 10 poin B dan C tidak terlaksana sebagaimana mestinya di karenakan ada beberapa kendala salah satunya ialah anggaran yang minim untuk melaksanakan pasal 10 tersebut, sedangkan pengemis dan gelandangan akan kembali menggelandang jika hanya di beri arahan dan bansos saja tanpa adanya pemberian modal usaha untuk menghentikan aktivitas gelandangan dan pengemis dari meinta-minta.

Yang terakhir berupa larangan dan sanksi terhadap orang yang menggelandang dan bagi yang memberi baik berupa uang maupun barang dan/atau membantu kegiatan menggelandang dan/atau mengemis sesuai pasal 19 dan 20 PERBUB Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember yang berbunyi:

a. Pasal 19 (larangan).

- 1) Setiap orang dilarang menggelandang dan/atau mengemis dengan cara apapun.
- 2) Setiap orang dilarang memberi sesuatu, baik berupa uang maupun barang dan/atau membantu kegiatan menggelandang dan/atau mengemis.

b. Pasal 20 (sanksi). Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2),

---

<sup>96</sup> Sekretariat RI, Peraturan Bupati Jember, Nomor 40 Tahun 2014, Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. Pasal 10.

dikenakan pidana kurungan dan/atau denda sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>97</sup>

Larangan untuk mengemis atau menggelandang juga diatur dalam Pasal 504 dan Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku ke-3 tentang Tindak Pidana Pelanggaran.

Pasal 504 KUHP: (3) Barang siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisan dengan pidana kurungan paling lama enam minggu. (4) Pengemisan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun, diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.

Pasal 505 KUHP: (3) Barang siapa bergelandangan tanpa pencarian, diancam karena melakukan penggelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan. (4) Pergelandangan yang dilakukan oleh tiga orang atau lebih, yang berumur di atas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.<sup>98</sup>

Setiap orang yang menggelandang dan mengemis masuk tindak pidana pelanggaran, itu semua sudah di atur di pasal 504 dan 505 KUHP dan juga Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember. Yang mana kegiatan menggelandang dan mengemis di anggap mengganggu ketertiban umum, namun fakta yang ada di lapangan setiap gelandangan dan pengemis yang sudah sering terkena razia kembali menggelandang dan mengemis di karenakan tidak adanya tindakan tegas dari aparat maupun pemerintah, yang membuat gelandangan dan pengemis tidak ada efek jera untuk melakukan yang di anggap mereka profesi.

---

<sup>97</sup> Ibid., Pasal 19-20.

<sup>98</sup> Sekretariat RI, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku Ke-3, Pasal 504 Dan 505.

## **2. Faktor Pendukung Dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember**

### **a. Faktor pendukung**

Sejak ditetapkannya peraturan daerah nomor 2 tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen sebagai landasan hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Makassar dalam hal meminimalisir jumlah anak jalanan yang beroperasi dan beraktivitas di tempat-tempat umum, ada beberapa hal yang mendukung dijalkannya peraturan tersebut. Beberapa diantaranya yaitu:

#### **1) Tersedianya Regulasi**

Dalam sebuah kebijakan pemerintah pastinya ada payung hukum yang menaunginya, sama halnya dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember, dan Pada tahun 2014 pemerintah Kabupaten Jember mengeluarkan sebuah Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

#### **2) Terjalannya kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Jember dan perusahaan swasta**

Sejak ditetapkannya Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas Sosial yang telah menjalin kerjasama dengan perusahaan swasta dan instansi yang

terkait sudah menjadi tanggung jawab untuk melakukan pengadaan yang lebih memadai dalam membina anak jalanan ini, seperti pelatihan kerja dan keterampilan.

3) Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina anak jalanan di Kabupaten Jember

Walaupun isi suatu kebijakan sudah baik dan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsiten, tetapi bila sumber daya kurang memahami dan kurang melaksanakan, implementasi dari suatu kebijakan tidak akan berjalan efektif. Implementasi dari suatu kebijakan memerlukan dukungan baik sumber daya manusia, maupun sumber daya non-manusia, karenanya manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam menjalankan suatu kebijakan. tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

b. Faktor penghambat

1) Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi

Ketiga faktor tersebut biasanya merupakan faktor penghambat dari jalannya suatu aturan. Modernisasi menyebabkan laju informasi dan komunikasi kian tahun semakin pesat. tidak heran orang-orang pada berlomba untuk mendapatkan sesuatu yang mereka inginkan segera. Kedua yaitu, industrialisasi yang mengakibatkan pekerjaan kalangan dari usaha kecil menengah semakin tergeser saja. selain dua hal tersebut diatas, urbanisasi



juga merupakan salah satu faktor penghambat, dimana urbanisasi penyebab dari laju pergeseran penduduk dari desa ke kota. Karena semakin banyaknya penduduk yang mengaggap kota merupakan sumber pekerjaan yang layak, maka tidak heran banyak masyarakat desa mencari pekerjaan di kota.

## 2) Kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan anak jalanan di Kabupaten Jember

Suatu kebijakan akan terimplementasikan dengan baik jika sarana dan prasarananya yang menunjang terealisasinya peraturan daerah tersebut tersedia. Seperti halnya juga dalam mengimplementasikan Peraturan Bupati No 40 Tahun 2014, sarana dan prasarana sangatlah dibutuhkan karena dalam membina gelandangan dan pengemis, disamping aparatur pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial Kabupaten Jember dibutuhkan pula sarana seperti posko-posko pemantauan gelandangan dan pengemis, dan beberapa prasarana di UPT LIPOSOS sebagai upaya pemberdayaan gelandangan dan pengemis tersebut.

## 3) Faktor ekonomi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ekonomi dapat menjadi faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember. Hal ini dapat dibuktikan dengan Banyaknya orang tua atau keluarga yang tidak mempunyai

penghasilan yang cukup mengharuskan anak untuk dapat memenuhi kebutuhannya sendiri maupun kebutuhan keluarganya dengan cara turun ke jalanan. Budaya memberikan uang kepada anak jalanan yang dilakukan oleh masyarakat bertentangan dengan program yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam menanggulangi permasalahan gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember.

#### 4) Mindset gelandangan dan pengemis yang rendah

Sama dengan penjelasan sebelumnya bahwa orang yang menggelandang tidak akan jera meskipun sudah di razia beberapa kali, mereka berfikir bahwa jika mereka di razia maka akan di lepaskan kembali dan tidak akan di rehabilitasi lama sehingga setelah keluar dari LIPOSOS mereka kembali menggelandang. Mereka juga mempunyai pemikiran bahwa dengan menggelandang penghasilan mereka lebih banyak dan tidak terikat waktu atau kontrak.

#### 5) Kesadaran masyarakat pengguna jalan kurang

Dinas Sosial telah melakukan upaya sosialisasi agar masyarakat tidak memberi bantuan secara langsung di jalan, karena menurut pandangan dari Dinas Sosial apabila masyarakat memberikan uangnya secara langsung kepada mereka maka hal tersebut dikhawatirkan akan menjadi terbiasa dan menggantungkan pemberian tersebut untuk bertahan hidup

sedangkan hal tersebut dipandang sebagai penyebab gelandangan dan pengemis enggan menghentikan aktivitasnya di jalan.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari pembahasan tentang Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember, maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Mengenai Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember di jelaskan bahwa Dinas sosial sebagai badan pelaksana dari Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember bekerja sama dengan satpol pp dalam melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis yang nantinya akan di bawa dan di bina di UPT LIPOSOS sebagaimana yang terdapat dalam pasal 8 yaitu usaha represif, setelah melakukan usaha represif selanjutnya di lakukannya usaha preventif sesuai pasal 7 yaitu a).penyuluhan dan bimbingan sosial; b).pembinaan sosial; c).bantuan sosial; d).perluasan kesempatan kerja; e).pemukiman lokal; f).peningkatan derajat kesehatan; dan/atau g).peningkatan pendidikan. setelah itu dilakukan nya Usaha Rehabilitatif sesuai pasal 9 yang berbunyi a).bimbingan fisik; b).bimbingan mental; c).bimbingan sosial; dan d).bimbingan ketrampilan. Lalu di lakukan nya Bimbingan lanjut sesuai pasal 10 yaitu a).penyiapan

resosialisasi bagi Gelandangan Pengemis; b).peningkatan kondisi perekonomian Gelandangan dan Pengemis melalui Perangkat Kabupaten terkait dan dapat diberikan bantuan berupa modal Usaha Ekonomi Produktif; dan/atau c).menyiapkan keluarga dan lingkungan agar mampu mendukung usaha resosialisasi bagi gelandangan dan pengemis untuk dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

2. Faktor Pendukung Dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. Faktor pendukung yaitu: a) Tersedianya Regulasi. b) Terjalannya kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Jember dan perusahaan swasta. c) Tersedianya sumber daya yang memadai untuk membina anak jalanan di Kabupaten Jember. selain faktor pendukung ada juga faktor penghambat antara lain: a) Modernisasi, Industrialisasi, Urbanisasi. b) Kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung program pembinaan anak jalanan di Kabupaten Jember. c) Faktor ekonomi. d) Mindset gelandangan dan pengemis yang rendah. e) Kesadaran masyarakat pengguna jalan kurang.

## **B. Saran-saran**

Demi penerapan yang baik dari Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember, maka yang harus di perhatikan menurut penulis sebagai berikut:

1. Kepada pemerintah, sebaiknya dalam mengatasi gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember agar membuat pos pantau untuk daerah lampu merah Argopuro dan memberikan bantuan berupa modal usaha untuk gelandangan dan pengemis, bagi yang tidak sekolah dan memberikan sekolah gratis agar tidak menggelandang kembali.
2. Kepada masyarakat, untuk membantu pemerintah dalam mengatasi gelandangan dan pengemis, di harab tidak memberikan uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis agar tidak mengantungkan biaya hidup dengan meinta-minta.
3. Kepada penyandang masalah PMKS atau gelandangan dan pengemis, agar tidak kembali menggelandang dan mengemis di karenakan akan mengganggu ketertiban umum.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Gafindo Persada.
- Darmawan, Deni. 2014. *Metode Penelitian Kualitati*. Bandung: PT. Rosdakarya.
- Fauzan, Encik Muhammad. 2017. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*. Yogyakarta: Gava Media.
- Huda, Miftachul. 2009. *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*. Yogyakarta : UII Press.
- Juanda. 2015. *Peraturan Daerah Responsif*. Yogyakarta: Bina Aksara.
- Molcong, Lexy J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif* . Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Moonti, Roy Marthen. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Makassar: Keretakupa.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Putra, Muchlis Laksmana. 2019. *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang*
- Redi, Ahmad. 2019. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Sinambela, Lijan Poltak. Dkk. 2011. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sjarif, Amiroedin. 1997. *Peundang-Undangan Dasar; Jenis Dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius.

Solichin, Abdul Wahab. 2008. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Edisi Kedua PT. Bumi Aksara.

Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Suharto, Edi. 2009. *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT. Refika Aditama.

Tim penyusun. 2018. *Pedoman Karya Tulis Ilmiah IAIN Jember*. Jember: IAIN Jember press.

Manan, Manan. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta.

Hadi, Sutrisno. 1993. *Metodologi Research I*. Yogyakarta: Andi Offset.

Iskandar. 2009. *Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kuantitatif dan Kualitatif)*. Jakarta: GP Press.

Arifin, Syamsul, *Pengantar Hukum Indonesia (Medan:Medan area University Press,2012)*

Sasongko, Wahyu, *Ketentuan-ketentuan pokok hukum perlindungan konsumen (Bandar lampung: Universitas lampung, 2007)*

Fuadi, Munir, *Teori-Teori Dalam Hukum (Jakarta: Prenada Media Group, 2013)*

## **UNDANG-UNDANG**

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Buku Ke-3.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 *Tentang Pelayanan Publik*.

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

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 *Tentang: Hak Asasi Manusia*.



Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UUD 1945.

Undang-Undang No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.

### **SKRIPSI DAN TESIS**

Didyananto, Wahyu. 2017. Respon Gelandangan Dan Pengemis Terhadap Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No.1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis. Yogyakarta: Skripsi Fakultas Dakwah Dan Komunikasi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.

Fandy, Try. 2015. Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis Dan Bergelandangan Di Kota Makassar. Makassar: Skripsi, Fakultas Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar.

Kesuma, Koko Indra. 2014. Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara. Medan: Tesis, Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan.

Najib, Ainun. 2013. *Kontruksi Pemimpin Ideal Untuk Indonesia*). Yogyakarta: Tesis, Fakultas Ushuludin Univesitas Islam Negeri Sunan Kaligaja.

Nasir, Try Fandy. 2015. Tinjauan Hukum Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2008 Tentang Larangan Untuk Mengemis Dan Bergelandangan Di Kota Makassar. Makassar: Skripsi, Bagian Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar.

Pradana, Arif Kurnia Ardi. 2017. Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 Kota Semarang Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis. Diponegoro: Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

Pradana, Arif Kurnia Ardi. 2017. Implementasi Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2014 Kota Semarang Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis. Diponegoro: Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

Putra, Muchlis Laksana. 2019. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: Skripsi Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Yogyakarta.

Tribuwono, Jonathan. 2017. Judul Implementasi Kebijakan Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis Dan Pengamen Di Kota Makassar, Studi Kasus Pada Dinas Sosial. Makassar: Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makasar.

Azizah Ayi Erma, 2016. Konsep Al-Qur'an Tentang Kesejahteraan Sosial (Studi Tafsir Tematik), Skripsi, Fakultas Ushuluddin Dan Dakwah Institut Agama Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin, Banten.

## **JURNAL**

Febriansyah, Ferry Irawan. 2016. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Tulungagung: STAI Muhammadiyah Tulungagung Volume XXI.

Hamid, A. Attamimi, S. 1992. Teori Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Nusanto, Baktiawan. 2017. Program Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember”, Unmuhjember.Ac.Id, Vol. 17 No. 2. Jember.

Siallagan, Haposan. 2016. Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia. Medan: Jurnal Sosiohumaniora, Volume 18 Fakultas Hukum Universitas Hkbp Nommensen.

Soemarsono, Maleha. Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-37 No.2 April-Juni 2007.

**IAIN JEMBER**

## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **Muhammad Yatim**  
N I M : S20163016  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syariah  
Institusi : IAIN Jember

Dengan menyatakan bahwa isi skripsi yang berjudul **“Implementasi Peraturan Bupati Jember, Nomor 40 Tahun 2014, Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember”** secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Jember, 20 November 2020

Saya yang menyatakan,



**MUHAMMAD YATIM**  
**NIM. S20163016**

## MATRIK PENELITIAN

JUDUL	VARIABEL	SUB VARIABEL	INDIKATOR	SUMBER DATA	METODE PENELITIAN	RUMUSAN MASALAH
Implementasi Peraturan Bupati Jember, Nomor 40 Tahun 2014, Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember	Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014.</li> <li>2. Faktor Pendukung Dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Negara Hukum.</li> <li>2. Peraturan Perundang-Undangan.</li> <li>3. Dasar Hukum Peraturan Perundang-Undangan.</li> <li>4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Data Primer. Informan               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pihak Dinas Sosial</li> <li>b. Gelandangan Dan Pengemis</li> <li>c. Masyarakat Sekitar</li> </ol> </li> <li>2. Data Sekunder               <ol style="list-style-type: none"> <li>Jurnal/Buku Penunjang Yang Berkaitan Tentang Implementasi Peraturan Bupati Jember, Nomor 40 Tahun 2014, Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember</li> </ol> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendekatan Penelitian= Kualitatif</li> <li>- Jenis Penelitian= <i>Deskriptif</i></li> <li>- Tehnik Pengumpulan Data=Wawancara Dan Dokumentasi</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014?</li> <li>2. Apa Faktor Pendorong Dan Penghambat Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember?</li> </ol>

Nama-Namaa Informan Penelitian:

*Implementasi Peraturan Bupati Jember Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember.*

1. Nama : Juhainik  
Jabatan : Ketua Bidang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Anak Dan Yatim Piatu  
Alamat : Kalisat  
Tempat, Tgl Lahir : Jember, 1 Agustus 1970
2. Nama : Haryono  
Jabatan : Karyawan Dinas Sosial Jember  
Alamat : Kaliwates  
Tempat tgl lahir : Jember, 20 April 1980
3. Nama : Tri Wahyuni Dewi  
Jabatan : Karyawan UPT LIPOSOS  
Alamat : Jl. PB Sudirman No. 38 Jember  
Tempat, Tgl Lahir : Jember, 11 Juli 1988
4. Nama : Septin Wahyu Ersanti,  
Jabatan : Karyawan UPT LIPOSOS  
Alamat : Jl. S. Parman sumbersari  
Tempat, tgl lahir : Jember, 15 Agustus 1986
5. Nama : Nurul Huda  
Jabatan : Gelandangan Dan Pengemis  
Alamat : Jl KH Siddiq Lingg Talangsari  
Tempat, Tgl Lahir : Jember, 08 April 2002
6. Nama : Fany  
Jabatan : Gelandangan Dan Pengemis  
Alamat : Mayang  
Tempat, Tgl Lahir : Jember, 03 September 1998
7. Nama : ferdi amsyah  
Jabatan : Gelandangan Dan Pengemis  
Alamat : Jl KH Siddiq Lingg Talangsari

Tempat, tgl lahir : Jember 21 April 2004

8. Nama : Muhamad Zainul

Jabatan : Gelandangan Dan Pengemis  
Alamat : Dsn Krajan Ds Sukoreno Kec Kalisat  
Tempat, tgl lahir : Jember 08 November 2003

9. Nama : Muhammad Silfi Sofian

Jabatan : Gelandangan Dan Pengemis  
Alamat : Gebang – Jember  
Tempat, tgl lahir : 18 Mei 2001

10. Nama : Muhammad Irfan

Jabatan : Gelandangan Dan Pengemis  
Alamat : Darsono- Arjasa  
Tempat, tgl lahir : Jember 21 Juni 1996

11. Nama : Yayuk Sumartini

Jabatan : Masyarakat  
Alamat : Jl Gajah Mada XIV/40 Lingkungan Condro  
Tempat, Tgl Lahir : Jember 28, Juni 1981

12. Nama :Sunardi

Jabatan : Masyarakat  
Alamat : Jl Gajah Mada XXIV/210 RT/RW 003/003  
Tempat, Tgl Lahir : Jember 28 Juni 1981

IAIN JEMBER

## **PEDOMAN WAWANCARA**

### **A. Pihak Dinas Sosial Kabupaten Jember**

1. Apa faktor yang mempengaruhi orang-orang untuk menggelandang?
2. Sejauh mana pihak Dinas Sosial dalam menangani kasus gelandangan dan pengemis?
3. Tindakan apa yang dilakukan pihak Dinas Sosial apabila ada yang kembali menggelandang?
4. Pelatihan apa untuk menunjang kreatifitas para gelandangan dan pengemis selama ada di UPT LIPOSOS?
5. Apa saja faktor penghambat dan pendorong dalam menangani gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember?

### **B. Pihak Gelandangan Dan Pengemis**

1. Kenapa lebih suka menggelandang daripada sekolah atau kerja?
2. Pada saat di razia satpol PP apakah ada kekerasan atau dibawa secara paksa?
3. Apa harapan anda agar pemerintah bisa maksimal dalam mengatasi gelandangan dan pengemis agar tidak kembali menggelandang?
4. Apakah pada saat di keluarkan dari UPT LIPOSOS, pihak pemerintah memberikan bantuan?
5. Apakah keluarga tau bahwa anda menggelandang?

### **C. Pihak Masyarakat**

1. Bagaimana pandangan bapak/ibu tentang gelandangan dan pengemis?
2. Sejauh apa pihak pemerintah dalam menangani kasus gelandangan dan pengemis yang ada di kabupaten jember ini?
3. Apa harapan bapak/ibu untuk pemerintah dalam menangani gelandangan dan pengemis?
4. Pernah atau tidak bapak/ibu di rugikan oleh gelandangan dan pengemis?







## **BUPATI JEMBER**

### **SALINAN PERATURAN BUPATI JEMBER NOMOR 40 TAHUN 2014**

**T E N T A N G**

### **PEDOMAN PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KABUPATEN JEMBER**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**BUPATI JEMBER,**

- Menimbang:
- a. bahwa dalam rangka mewujudkan kehidupan masyarakat yang bermartabat dan berkeadilan sosial di Kabupaten Jember, perlu adanya upaya-upaya konkrit dalam pemberdayaan Gelandangan dan pengemis;
  - b. bahwa agar permasalahan dan pemberdayaan gelandangan dan pengemis dapat ditanggulangi secara komprehensif dan terpadu, perlu membentuk dan menetapkan Pedoman Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Jember;
  - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana tersebut dalam huruf a dan b, perlu menetapkan Peraturan Bupati;
- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
  3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), sebagaimana telah dua kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
  4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
  5. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063 );

6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3177);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial bagi Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3206);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah ( Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3373 );
10. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
13. Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 1983 tentang Koordinasi Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis;
14. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Jember (Lembaran Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008 Nomor 14);
15. Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Kabupaten Jember (Lembaran Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008 Nomor 15), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 (Lembaran Daerah Kabupaten Jember Tahun 2012 Nomor 6);
16. Peraturan Bupati Nomor 48 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Sosial Kabupaten Jember (Berita Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008 Nomor 48);
17. Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Lingkungan Pondok Sosial Kabupaten Jember (Berita Daerah Kabupaten Jember Tahun 2009 Nomor 41);

#### **MEMUTUSKAN :**

Menetapkan : PERATURAN BUPATI TENTANG PEDOMAN PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KABUPATEN JEMBER.

# BAB I

## KETENTUAN UMUM

### Pasal 1

Dalam Peraturan Bupati ini yang dimaksud dengan :

1. Pemerintah Kabupaten adalah Bupati dan Perangkat Kabupaten sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Kabupaten.
2. Kabupaten adalah Kabupaten Jember.
3. Bupati adalah Bupati Jember.
4. Perangkat Kabupaten adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten terdiri dari Sekretariat Kabupaten, Sekretariat DPRD, Dinas Kabupaten, Lembaga Teknis Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan.
5. Sekretaris Kabupaten adalah Sekretaris Kabupaten Jember.
6. Dinas Sosial yang selanjutnya disebut Dinas adalah Dinas Sosial Kabupaten Jember.
7. Unit Pelaksana Teknis Lingkungan Pondok Sosial Dinas Sosial yang selanjutnya disebut UPT. LIPOSOS adalah pelaksana tugas teknis untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang Dinas Sosial Kabupaten Jember.
8. Penanganan adalah semua bentuk usaha/upaya meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif dan bimbingan lanjut terhadap timbulnya gelandangan dan pengemis.
9. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara ditempat umum.
10. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.
11. Pelayanan sosial adalah Proses terencana dan terstruktur yang bertujuan untuk memecahkan masalah serta meningkatkan keberfungsian sosial bagi individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang dilakukan oleh Tenaga profesional berdasarkan ilmu pengetahuan, metode, teknik dan nilai-nilai tertentu.
12. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara obyektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.
13. Tim penanganan terpadu yang selanjutnya disebut Tim adalah Tim Penanganan Gelandangan dan Pengemis yang Satuan Kinerja Pemerintah Daerah dan Instansi lintas sektoral.
14. Pemangku Kepentingan adalah Satpol PP, Dinas Kesehatan, Rumah Sakit Pemerintah/Swasta, Kementerian Agama, Polres, Kecamatan, Desa/Kelurahan, Lembaga Pendidikan Tinggi Negeri/Swasta, IDI, Puskesmas, Lembaga swadaya sosial, organisasi sosial, Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) cabang Jember, UPT.Pelatihan Kerja Disnakertransduk Propinsi Jawa Timur.
15. Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan adalah relawan yang direkrut dari unsur Karang Taruna dan PSM yang pembinaannya dilakukan oleh Dinas Sosial dan ditetapkan melalui Keputusan Dirjen Pemberdayaan Sosial Kementerian Sosial RI.

16. Pekerja Sosial adalah relawan yang direkrut dari masyarakat yang mengabdikan atau/ membantu Penyelenggaraan Sosial dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial.
17. Usaha Preventif adalah usaha secara terorganisir untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat. yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan gelandangan dan pengemis.
18. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.
19. Usaha Rehabilitatif adalah pelayanan sosial yang dilaksanakan terhadap gelandangan dan pengemis agar dapat berdaya sehingga tidak menjadi gelandangan dan pengemis lagi.
20. Bimbingan lanjut adalah Pelayanan sosial melalui pendampingan kepada Gelandangan dan Pengemis yang telah direhabilitasi.
21. Dunia Usaha adalah segala bentuk usaha baik perorangan maupun berbadan hukum dengan tujuan mencari laba.

## BAB II MAKSUD DAN TUJUAN

### Pasal 2

- (1) Peraturan Bupati ini dimaksudkan sebagai pedoman dan landasan hukum bagi Pemerintah Kabupaten, pemangku kepentingan, dunia usaha dan elemen masyarakat dalam penanganan Gelandangan dan Pengemis secara terpadu, baik dalam usaha preventif, represif maupun rehabilitatif melalui optimalisasi pemanfaatan UPT. LIPOSOS.
- (2) Tujuan disusunnya Peraturan Bupati ini adalah untuk mengatur penanganan Gelandangan dan Pengemis secara terpadu antara Pemerintah Kabupaten, dengan semua pemangku kepentingan serta elemen masyarakat.

## BAB III RUANG LINGKUP

### Pasal 3

Gelandangan dan Pengemis yang diatur dalam Peraturan Bupati ini adalah mereka yang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis di Kabupaten, baik yang berasal dari dalam Kabupaten atau luar Kabupaten.

BAB IV  
PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS

Bagian Kesatu  
Umum  
Pasal 4

- (1) Penanganan Gelandangan dan Pengemis berazaskan:
- a. kemanusiaan;
  - b. nondiskriminasi;
  - c. keadilan;
  - d. kesejahteraan;
  - e. kesetiakawanan; dan
  - f. pemberdayaan.
- (2) Penanganan Gelandangan dan Pengemis, dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten, pemangku kepentingan dan elemen masyarakat dan dilaksanakan secara terarah, terpadu melalui usaha preventif, represif dan rehabilitatif serta bimbingan lanjutan.

Pasal 5

Sasaran Penanganan Gelandangan dan Pengemis, kepada :

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

Pasal 6

Penanganan Gelandangan dan Pengemis dilaksanakan dalam bentuk usaha :

- a. preventif;
- b. represif;
- c. rehabilitatif; dan
- d. bimbingan Lanjut.

Bagian Kedua  
Usaha Preventif

Pasal 7

- (1) Dalam rangka mencegah berkembangnya gelandangan dan pengemis, Pemerintah Kabupaten secara terpadu bersama dengan pemangku kepentingan dan elemen masyarakat melakukan usaha preventif.

- (2) Usaha preventif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dilakukan antara lain melalui :
- a. penyuluhan dan bimbingan sosial;
  - b. pembinaan sosial;
  - c. bantuan sosial;
  - d. perluasan kesempatan kerja;
  - e. pemukiman lokal;
  - f. peningkatan derajat kesehatan; dan/atau
  - g. peningkatan pendidikan.
- (3) Pelaksanaan usaha preventif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

### Bagian Ketiga Usaha Represif

#### Pasal 8

- (1) Usaha Represif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b meliputi :
- a. razia;
  - b. penampungan sementara; dan
  - c. pelimpahan.
- (2) Gelandangan dan Pengemis yang terkena penertiban dan/atau razia ditampung dalam penampungan sementara untuk diidentifikasi dan diseleksi.
- (3) Pelaksanaan usaha represif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

### Bagian Keempat Usaha Rehabilitatif

#### Pasal 9

- (1) Usaha Rehabilitatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c bertujuan untuk :
- a. mengurangi jumlah Gelandangan dan Pengemis di wilayah perkotaan;
  - b. mewujudkan pelayanan rehabilitasi terpadu terhadap gelandangan dan pengemis melalui koordinasi antara Pemerintah Kabupaten/Kecamatan/Desa/Kelurahan dengan pemangku kepentingan terkait sesuai tugas pokok dan fungsinya yang dituangkan dalam Nota kesepahaman;
  - c. terwujudnya kota bebas gelandangan dan pengemis serta mengurangi tindak kriminalitas;
  - d. membangun dan meningkatkan kerjasama dan koordinasi dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis antara Pemerintah Kabupaten/Kecamatan/Kelurahan/Desa dengan pemangku kepentingan, dunia usaha dan elemen masyarakat;
  - e. optimalisasi pemanfaatan UPT LIPOSOS dalam penanganan gelandangan dan pengemis;
  - f. meningkatnya kesejahteraan sosial masyarakat pada umumnya dan gelandangan dan pengemis pada khususnya; dan

- g. mengubah sikap mental gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif.
- (2) metode yang digunakan untuk mengubah sikap mental gelandangan dan pengemis dari keadaan yang non produktif menjadi keadaan yang produktif sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf g melalui :
- bimbingan fisik;
  - bimbingan mental;
  - bimbingan sosial; dan
  - bimbingan ketrampilan.
- (3) Pelaksanaan Usaha Rehabilitatif dilaksanakan secara terpadu oleh Pemerintah Kabupaten, pemangku kepentingan dengan cara mengoptimalkan UPT LIPOSOS untuk memberikan penampungan sementara bagi Gelandangan dan Pengemis.
- (4) Pelaksanaan usaha Rehabilitatif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melalui Pusat Rehabilitasi Terpadu.
- (5) Pembentukan Pusat Rehabilitasi Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.
- (6) Dalam hal penatalaksanaan Pusat Rehabilitasi Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) akan disusun Standar Operasional Prosedur yang ditetapkan lebih lanjut oleh Dinas.

#### Bagian Kelima Bimbingan Lanjut

#### Pasal 10

- (1) Bimbingan Lanjut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d adalah pelayanan sosial dalam rangka pendampingan kepada Gelandangan dan Pengemis setelah menjalani rehabilitasi sementara di UPT LIPOSOS, pendampingan dilakukan oleh Kecamatan dibantu Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan.
- (2) Usaha Bimbingan Lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pendampingan oleh Dinas bekerjasama dengan pemangku kepentingan dengan bentuk :
- penyiapan resosialisasi bagi Gelandangan Pengemis;
  - peningkatan kondisi perekonomian Gelandangan dan Pengemis melalui Perangkat Kabupaten terkait dan dapat diberikan bantuan berupa modal Usaha Ekonomi Produktif; dan/atau
  - menyiapkan keluarga dan lingkungan agar mampu mendukung usaha resosialisasi bagi gelandangan dan pengemis untuk dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

#### Pasal 11

Pelaksanaan Penanganan Gelandangan dan Pengemis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 10 dilakukan dengan cara:

- membentuk Tim dengan pembagian tugas dan kewenangan masing-masing Instansi lintas sektoral di tingkat Kabupaten dengan Keputusan Bupati;
- menjalin koordinasi dan kerjasama dengan Pemerintah Pusat, Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota lain dan Lembaga Non Pemerintah;

- c. pelayanan terhadap Gelandangan dan Pengemis pada tahap awal dilakukan melalui UPT. LIPOSOS; dan/atau
- d. melaksanakan tindakan lain yang diperlukan dan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

#### Pasal 12

Gelandangan dan Pengemis yang berasal dari luar daerah diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota asal melalui instansi yang mengurus permasalahan sosial.

### BAB V

#### PERAN PEMERINTAH KABUPATEN, PEMANGKU KEPENTINGAN, DUNIA USAHA DAN MASYARAKAT

##### Bagian Kesatu

##### Peran Pemerintah Kabupaten

#### Pasal 13

Pemerintah Kabupaten berkewajiban melakukan usaha penanganan Gelandangan dan Pengemis melalui usaha preventif, represif, rehabilitatif dan bimbingan lanjut sesuai dengan tujuan yang diatur dalam Peraturan Bupati ini.

##### Bagian Kedua

##### Peran Pemangku Kepentingan

#### Pasal 14

Turut serta melakukan usaha penanganan Gelandangan dan Pengemis melalui usaha preventif, represif, rehabilitatif dan bimbingan lanjut sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi masing-masing.

##### Bagian Ketiga

##### Peran Dunia Usaha

#### Pasal 15

Setiap dunia usaha berkewajiban mendukung usaha penanganan gelandangan dan pengemis dengan menerapkan prinsip *corporate social responsibility* (CSR) sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

##### Bagian Keempat

##### Peran Masyarakat

#### Pasal 16

- (1) Masyarakat secara kelompok atau perorangan ikut berperan aktif dalam usaha preventif dengan cara:
  - a. memberikan pemahaman bahwa kegiatan menggelandang dan mengemis merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat melalui forum atau pertemuan yang ada di lingkungan setempat; dan



- b. tidak memberikan sesuatu dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis.
- (2) Elemen Masyarakat dapat menyelenggarakan usaha rehabilitasi bagi gelandangan dan pengemis dengan mendirikan panti sosial sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (3) Elemen Masyarakat secara kelompok atau perorangan mendukung usaha resosialisasi bagi gelandangan dan pengemis untuk dapat melaksanakan fungsi sosialnya pasca rehabilitasi.

## BAB VI KERJASAMA ANTAR KABUPATEN/PROVINSI

### Pasal 17

- (1) Dalam rangka penanganan gelandangan dan pengemis diperlukan koordinasi dan kerjasama antar Kabupaten /Provinsi.
- (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan diatur dalam Nota Kesepahaman.

## BAB VII SUMBER DANA

### Pasal 18

Beban biaya untuk penanganan gelandangan dan pengemis, bersumber dari :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan/atau
- b. sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## BAB VIII LARANGAN DAN SANKSI

### Bagian Kesatu Larangan Pasal 19

- (1) Setiap orang dilarang menggelandang dan/atau mengemis dengan cara apapun.
- (2) Setiap orang dilarang memberi sesuatu, baik berupa uang maupun barang dan/atau membantu kegiatan menggelandang dan/atau mengemis.

### Bagian Kedua Sanksi Pasal 20

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2), dikenakan pidana kurungan dan/atau denda sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IX  
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 21

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Bupati ini dengan penempatannya dalam Berita Daerah Kabupaten Jember.

Ditetapkan di Jember  
pada tanggal 10 Oktober 2014

DIUNDANGKAN DALAM BERITA DAERAH  
KABUPATEN JEMBER  
TANGGAL 10 - 10 - 2014 NOMOR 40

**Salinan sesuai dengan aslinya**  
**a.n. SEKRETARIS KABUPATEN**  
**ASISTEN PEMERINTAHAN**  
**u.b.**  
**KEPALA BAGIAN HUKUM,**

**HARI MUJIANTO, SH., M.Si.**  
**Pembina Tingkat I**  
**NIP. 19610312 198603 1 014**

**BUPATI JEMBER,**

**ttd**

**MZA DJALAL**

**IAIN JEMBER**

## DOKUMENTASI







