

## **JAMINAN SOSIAL TERHADAP GELANDANGAN DAN PENGEMIS (STUDI PELAKSANAAN QANUN ACEH NOMOR 11 TAHUN 2013 TENTANG KESEJAHTERAAN SOSIAL)**

**Wahyu Ramadhani<sup>1</sup> Radhali<sup>2</sup>**

*Dosen Hukum Universitas Sains Cut Nyak Dhien Langsa Jln. Perumnas No. 45 Kota  
Langsa – Aceh*  
wahyu\_ramadhani95@yahoo.com<sup>1</sup>, radhali02111992@gmail.com<sup>2</sup>

Abstract, Qanun Number 11 of 2013 concerning social welfare, this is to carry out social development programs at various levels of society. Qanuns were issued as a more operational policy which became the legal basis for efforts to carry out protection, social rehabilitation and empowerment. The Social Service has provided guidance and training to homeless people and beggars who have been caught in raids at the Social Protection House (RPS), the guidance and training are given with the aim that homeless people and beggars can open businesses, have decent jobs, and become independent so that they stop to be vagrants and beggars. The social security programs provided to them include, such as: health insurance, education, housing and skills. The programs carried out by the Social Service in dealing with homeless people and beggars have so far had the effect of reducing the number of homeless and beggars, this shows the success of the Social Service in reducing homeless and beggars as well as beggars and vagabonds to get their rights as citizens guaranteed in the Laws. Invitation.

Keywords: Social Security, Midfielders, Beggars

Abstrak, Qanun Nomor 11 Tahun 2013 tentang kesejahteraan sosial, hal itu untuk menjalankan program pembinaan sosial di berbagai lapisan masyarakat. Qanun dikeluarkan sebagai kebijakan yang lebih operasional yang menjadi landasan hukum bagi upaya-upaya untuk melakukan perlindungan, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan. Dinas Sosial telah memberikan pembinaan dan pelatihan terhadap para gelandangan dan pengemis yang terjaring razia di Rumah Perlindungan Sosial (RPS), pembinaan dan pelatihan tersebut diberikan dengan tujuan agar para gelandangan dan pengemis dapat membuka usaha, memiliki pekerjaan yang layak, dan menjadi mandiri agar mereka berhenti menjadi gelandangan dan pengemis. Program jaminan sosial yang diberikan kepada mereka diantaranya, seperti: jaminan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan keterampilan. Program-program yang digiatkan oleh Dinas Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis sejauh ini berefek pada penurunan jumlah gelandangan dan pengemis, hal ini menunjukkan keberhasilan Dinas Sosial dalam mengurangi gelandangan dan pengemis serta para pengemis dan gelandangan mendapatkan hak mereka sebagai warga negara yang dijamin dalam Perundang-Undangan.

Kata Kunci : Jaminan Sosial, Gelandang, Pengemis

## Pendahuluan

Kemiskinan merupakan tantangan dan ancaman yang sering dihadapi oleh negara-negara berkembang. Problematika kemiskinan juga terus menjadi masalah besar sepanjang sejarah Indonesia sebagai sebuah bangsa.<sup>1</sup> Kondisi ini, menunjukkan ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik ekonomi, sosial budaya dan partisipasi masyarakat. Terdapat beberapa jenis kemiskinan, pertama kemiskinan absolut, yakni apabila seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimum, kedua kemiskinan relatif, dimana seseorang sudah berada diatas garis kemiskinan, namun masih berada dibawah kemampuan masyarakat sekitarnya dan yang ketiga kemiskinan kultural, terkait sikap seseorang yang tidak berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya.

Dalam laporan yang dikeluarkan World Bank tahun 2000 diketahui ada lima faktor yang dianggap dapat mempengaruhi terjadinya kemiskinan, yaitu: pendidikan, jenis pekerjaan, gender, akses terhadap pelayanan kesehatan dasar dan infrastruktur serta lokasi geografis.<sup>2</sup> Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Aceh, prosentase penduduk miskin di Aceh periode Maret 2019 mencapai 819 ribu orang atau 15,32%, berkurang sebanyak 12 ribu orang dibandingkan dengan penduduk miskin pada September 2018 yang jumlahnya 831 ribu orang (15,68 %). Selama periode September 2018 – Maret 2019, persentase penduduk miskin di daerah perkotaan mengalami kenaikan sedangkan di perdesaan mengalami penurunan. Di perkotaan, persentase penduduk miskin naik sebesar 0,05 % (dari 9,63% menjadi 9,68 %), sedangkan di daerah perdesaan turun 0,49 % (dari 18,52 persen menjadi 18,03%).<sup>3</sup>

Aceh sebagai Propinsi dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan berdirinya perkantoran, pusat perbelanjaan, restoran dan sarana hiburan, memikat masyarakat desa untuk mengadu nasib Aceh. Namun, kenyataannya laju arus urbanisasi tidak seimbang dengan lapangan kerja yang tersedia. Selain itu, kurangnya ketrampilan masyarakat urban, tuntutan persaingan yang ketat, membuat mereka akhirnya memilih menjadi pengemis dan gelandangan Aceh. Padahal menurut pasal 27 ayat 2 UUD 45, disebutkan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Kegiatan mengemis dapat dipicu karena terlilit masalah ekonomi. Tuntutan kebutuhan ekonomi, mendesak masyarakat untuk mencari solusi penyelesaiannya, meskipun harus menjadi pengemis.<sup>4</sup> Saat ini di Aceh, pengemis bahkan tidak mengenal usia, mulai dari anak-anak, paruh baya, lansia, bahkan tunawisma. Keberadaan pengemis

---

<sup>1</sup> Nano Prawoto. *Memahami kemiskinan dan Strategi Penanggulangannya*. Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan Vol.9, No.1 April 2009. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UMY

<sup>2</sup> Nunung Nurwati. *Kemiskinan: Model Pengukuran, Permasalahan dan Alternatif Kebijakan*. Jurnal Kependudukan Padjajaran Vol.10, No.1 Januari 2011 Bandung: Universitas Padjajaran. Hal 43

<sup>3</sup><https://data.bandaacehkota.go.id/index.php/dataset/single/data-penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-pmks-dinas-sosial-kota-banda-aceh-tahun-2019/feaf26c2-9ed8-451f-8b64-85133a25a175> diakses 19 November 2020

<sup>4</sup>Setyaningrum Nurrohman. *Fenomena Pengemis Anak di Pasar Klewer Surakarta*. 2014. Hal 12

di Aceh semakin hari kian bertambah. Mereka dapat dijumpai pada persimpangan lampu lalu lintas, warung kopi, terminal, pusat perbelanjaan dan keramaian lainnya. Bahkan tempat-tempat wisata pun sudah menjadi incaran para pengemis. Tentu pemandangan ini mengurangi marwah kota dan mengganggu kenyamanan para pelancong yang ingin menikmati objek-objek wisata.<sup>5</sup>

Salah satu fungsi dari keberadaan dinas sosial adalah mencakup kegiatan mensejahterakan masyarakat. Ada beberapa upaya yang sudah dilakukan oleh pihak dinas sosial terkait pemberantasan pengemis di Aceh, yaitu sosialisasi larangan memberikan uang kepada pengemis melalui himbauan lewat tulisan yang dipajang di beberapa titik pusat keramaian. Selain itu, dilakukan razia terhadap pengemis dan selanjutnya memulangkan mereka ke tempat asalnya. Namun langkah ini belum menunjukkan hasil yang maksimal, dikarenakan masih banyak warga yang terus memberikan sedekah kepada pengemis dan mereka yang terjaring razia setelah dipulangkan, tidak lama kemudian kembali lagi ke Aceh.

Penelitian ini ingin mengkaji lebih dalam terkait peran dinas sosial Aceh dalam menanggulangi pengemis dan bentuk dukungan serta kendala apa saja yang dihadapi dilapangan, sehingga upaya ini belum menunjukkan hasil yang signifikan. Tidak ada satupun manusia terlahir dan hidup didunia ini berkeinginan menjadi gelandangan dan pengemis, melihat banyaknya gelandangan dan pengemis di Aceh pasca konflik dan tsunami Aceh, maka peneliti berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut mengenai upaya penanggulangan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Aceh dalam hal kebijakan yang telah diambil.

Sepengetahuan peneliti belum adanya penanganan gelandangan dan pengemis di Aceh secara terpadu, berkesinambungan dan output yang dihasilkan, Seringkali gelandangan dan pengemis dimarjinalkan karena status mereka dalam masyarakat, hal inilah yang menggugah peneliti untuk mengkaji gelandangan dan pengemis secara konferehensif.

Berkaitan dengan penegakan hukum penanganan gelandangan dan pengemis juga mendapat penghukuman dilihat dari hukum pidana. R. Soepomo dalam Yesmil Anwar dan Adang memberikan definisi negara hukum ialah sebagai negara yang menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, dimana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>6</sup> Maka negara hukum merupakan negara yang mengemban kepercayaan dan perlindungan penduduk serta kemakmuran rakyat melalui kegiatan pembangunan bidang hukum diharapkan kualitas hidup masyarakat Indonesia dapat ditingkatkan.

Kesejahteraan sosial terutama ditujukan untuk meningkatkan kebahagiaan atau kesejahteraan individu, kelompok, maupun masyarakat sebagai keseluruhan. Dapat pula mencakup upaya dan kegiatan-kegiatan yang secara langsung ditujukan untuk

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan Armia, Kepala Dinas Sosial Langsa, 23 Oktober 2020. (diolah)

<sup>6</sup> Anwar, Y. dan Adang. *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia)*, (Bandung: Widya Padjadjaran. 2009). hlm. 121

penyembuhan, pencegahan masalah sosial, misalnya masalah kemiskinan, penyakit dan disorganisasi sosial, serta pengembangan sumber-sumber manusia. Melihat konsepsi kesejahteraan sosial, ternyata masalah-masalah sosial dirasakan berat dan mengganggu perkembangan masyarakat, sehingga diperlukan sistem pelayanan sosial yang lebih teratur. Dalam hal ini berarti bahwa tanggung jawab pemerintah semakin perlu ditingkatkan bagi kesejahteraan warga masyarakatnya.<sup>7</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian tentang “Jaminan Sosial Terhadap Gelandangan Dan Pengemis (Studi Pelaksanaan Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial)” adalah Bagaimanakah kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Aceh dalam hal penanggulangan gelandangan dan pengemis? Ham batan apa saja yang ditemui dalam penerapan kebijakan terhadap penanggulangan gelandangan dan pengemis di Aceh.

## **Metode Penelitian**

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian yuridis empiris. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Agar mengetahui perlindungan hukum yang diberikan pada pengemis dalam bentuk jaminan sosial dan mengetahui kendala yang dihadapi serta solusi untuk mengatasi kendala tersebut. Menurut Lofland dan Lofland sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Berkaitan dengan hal itu pada bagian ini jenis datanya dibagikedalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto, dan statistik.<sup>8</sup> Jenis data primer dalam penelitian ini adalah wawancara berdasarkan pengalaman dari subyek penelitian atau informan. Data tambahan yang untuk melengkapi pokok yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, Literatur hukum baik dari buku, makalah, dan internet yang berkaitan dengan Perlindungan Hukum Bagi Pengemis Dalam Pemberian Jaminan Sosial.

Maka dalam penelitian ini menggunakan teknik memperoleh data primer melalui wawancara dan observasi, karena melihat kenyataannya langsung di lapangan dan mengajukan beberapa pertanyaan kepada para narasumber. Dalam penelitian ini teknik memperoleh data sekunder dengan melakukan analisis terhadap bahan-bahan pustaka, perundang-undangan, dan data dari internet. Untuk mengadakan pengkajian selanjutnya terhadap istilah penelitian kualitatif perlu kiranya dikemukakan beberapa definisi. Bogdan dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut mereka, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Jadi, dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari sesuatu keutuhan.<sup>9</sup> Teknik analisa data dalam penelitian ini menggunakan deskripsi kualitatif yakni metode analisis data yang

---

<sup>7</sup> Fadhil, N. M. *Pengantar Studi Kesejahteraan Sosial*, (Bandung: Angkasa. 1990). hlm. 27 -28

<sup>8</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2012), hlm 157

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 4

menggambarkan atau mendeskripsikan data yang diperoleh melalui wawancara yang kemudian menganalisa kata-kata hasil wawancara dari subyek penelitian.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Gelandangan dan Pengemis Dalam Konsep HAM**

R. Soesilo mendefinisikan minta-minta atau mengemis dapat dilakukan dengan meminta secara lisan, tertulis atau memakai gerak gerik, termasuk juga dalam kategori pengertian ini adalah menjual lagu-lagu dengan jalan menyanyi main biola, gitar, angklung, seruling, musik serta menyodorkan permainan sepanjang toko-toko dan rumah-rumah yang biasa dilakukan dikota-kota besar.<sup>10</sup> Dengan demikian maka definisi pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dengan meminta-meminta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang. Cara yang dimaksud adalah dengan mengamen atau melakukan minta sumbangan yang disertai dengan surat keterangan miskin yang dikeluarkan oleh Kepala Desa atau Camat yang memuat keterangan bahwa yang bersangkutan fakir miskin atau anak yatim.

Entang Sastraatmadja mengartikan gelandangan ialah sekelompok masyarakat yang terasing, mereka ini lebih sering dijumpai dalam keadaan yang tidak lazim, seperti dikolong jembatan, di sepanjang lorong-lorong sempit, di sekitar rel kereta api ataupun di setiap emperan toko, dan dalam hidupnya sendiri mereka akan terlihat sangat berbeda dengan manusia merdeka lainnya.<sup>11</sup>

Pendekatan humanistik dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis sangat penting dikedepankan. Artinya bahwa pencegahan perbuatan mengelandang dan mengemis, tidak hanya pemberian pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab, tetapi juga harus dapat meningkatkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat. Apabila pidana akan digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tersebut, maka pendekatan humanistik harus pula diperhatikan, hal ini penting tidak hanya karena kejahatan itu pada hakikatnya merupakan masalah kemanusiaan, tetapi juga pada hakikatnya pidana itu sendiri mengandung unsur penderitaan yang dapat menyerang kepentingan atau nilai yang paling berharga kehidupan manusia.<sup>12</sup>

Cesare Beccaria mengatakan bahwa kerasnya hukuman adalah tidak berguna, meski tidak seketika berlawanan dengan kebaikan publik atau menjadi akhir bagi maksud yang di emban, yaitu untuk mencegah kejahatan, kerasnya hukuman itu akan berlawanan dengan kebajikan dermawan, yang merupakan konsekuensi dari pemikiran pencerahan, yang menginstruksikan penguasa untuk berkehendak daripada sekedar memerintah

---

<sup>10</sup>Soesilo, R, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komentar-Komentarnya Lengkap PasalDemi Pasal*, (Bandung: Karya Nusantara. 1988), hlm. 327

<sup>11</sup> Sastraatmadja, A. Soedradjat. *Analisa Anggaran Biaya Pelaksanaan*. (Bandung: Nova. 1984). hlm. 23

<sup>12</sup> Arief Muhammad. *Pengantar Metodologi penelitian untuk ilmu kesehatan*. (Surakarta: UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, 2010). hlm. 42

manusia dalam keadaan bebas dan bahagia alih alih keadaan menjadi lebih baik. Kerasnya hukuman juga akan berlawanan dengan keadilan dan permufakatan sosial.<sup>13</sup>

Keefektivan penerapan hukuman jelas tidak membawa manfaat maupun pendidikan bagi gelandangan dan pengemis, selama sistem peradilan pidana di Indonesia belum humanis. Persoalan humanis dalam hukum pidana sangat erat sekali dengan pendekatan humanistik, terlebih lagi bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan garis pembangunannya bertujuan untuk membentuk manusia yang seutuhnya.<sup>14</sup> Melihat pengaturan gelandangan dan pengemis dalam hukum pidana, maka peneliti melihat adanya kesalahan dalam perumusan kebijakan legislatif yang menjadi kesalahan strategis dalam penegakan hukum.<sup>15</sup>

Bila kita merujuk pada ajaran Islam, apa yang dilakukan dalam penegakan hukum maka kita akan menemui berbagai kesalahan, bukankan islam mengajarkan ketauladanan dan keadilan tanpa pandang bulu, seperti yang disampaikan oleh Khalifah Umar bahwa seseorang pemimpin adalah orang yang disaatnya rakyatnya kelaparan maka ia adalah orang yang pertama kali merasakan lapar, dan disaat rakyatnya kenyang maka ia adalah orang yang terakhir yang merasakan kenyang, kita sebagai bangsa selalu mengabaikan nilai-nilai moral yang ada dalam agama.<sup>16</sup>

Solly Lubis mengatakan bahwa gagasan, cita-cita, atau idealisme penciptaan negara kesejahteraan, sangat erat hubungannya dengan perlindungan hak asasi manusia. Makin cenderung pemerintah mengemban hak asasi manusia maka makin dekat dengan misi dan visi pemerintah kearah negara kesejahteraan. Apalagi kalau tekad dan konsep perlindungan itu didalam Undang-undang Dasar ataupun rencana-rencana pembangunan, tidak sekedar dalam bentuk formal dan seyogianya harus berupa tindakan konkrit dan riil.<sup>17</sup>

Di Indonesia, masih berada pada tahap peletakan fondasi kostitusional mengenai perlindungan hak asasi manusia, dan masih jauh realisasinya sesuai dengan kepentingan-kepentingan masyarakat luas sebagai stakeholders. Namun demikian, dalam studi tentang service state and public service ini selayaknya diterapkan dalam Undang-Undang Dasar. Service State (negara pelayanan): yakni pelayanan demi kesejahteraan rakyat makin menonjol, dan semua potensi alami (natural resources) maupun pengerahan tenaga sumber daya manusia (human resources) diarahkan kepada penciptaan kesejahteraan masyarakat lahir dan bathin.

---

<sup>13</sup> Cesare Beccaria. *Perihal Kejahatan dan Hukuman*. Genta Publising, (Yogyakarta. 2011). hlm. 7-8

<sup>14</sup> Yusrizal, "Dekriminalisasi Terhadap Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana". *Yustitia, Jurnal Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya*, Vol. 5 No. 1 April. 2011. hlm 24

<sup>15</sup> *ibid*

<sup>16</sup> Fakih, Mansour. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2006). hlm. 10

<sup>17</sup> Lubis, M. S. tt. *Teori Hukum, Politik Hukum, Kebijakan Publik, Hukum dan Kebijakan Publik*, (Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara), hlm. 41

Konsep hak asasi manusia bukan hanya tercantum dalam pernyataan hak asasi manusia sedunia atau deklarasi-deklarasi melainkan juga ia seringkali dituangkan dalam sejumlah konvensi, konstitusi, perundangundangan, teori serta hasil-hasil dari pemikiran. Tidak semuanya berjalan dengan baik, karena banyak diantaranya yang hanya merupakan sentuhan ironi dari untaian kata-kata indah dihadapan realitas kehidupan masyarakat. tak jarang bagian-bagiannya merupakan salinan literal yang sesungguhnya cuma cocok untuk realitas-realitas lain.<sup>18</sup> Oleh sebab itu, kebijakan penanggulangan gelandangan dan pengemis perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah.

Hal ini dilakukan supaya gelandangan dan pengemis semakin dapat dikurangi bahkan dihilangkan jika program pemerintah daerah mampu menjadi sentral dalam pencegahan dari kebiasaan tersebut. Isu Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), diantaranya gelandangan dan pengemis merupakan fenomena yang dikaji secara sosial tidak bisa dihindari dari ketidakberdayaan secara ekonomi serta tekah mubudanya aktivitas tersebut secara psikologis.

Jika melihat secara lebih mendalam, maka pemerintah sebagai regulator dan eksekutor harus memaksimalkan perannya dalam pencegahan dan penanggulangan gelandangan dan pengemis. Melihat sketsa munculnya pengemis, dapat dipahami bahwa ada juga perbuatan pengemisan itu dilakukan secara teroganisir . Hal ini terlihat dari adanya pembagian wilayah kerja, pemanfaatan anak-anak, dan adanya pembagian waktu kerja yang jelas. Oleh sebab itu, peranan Pemerintah Kabupaten/kota sangat penting untuk dilakukan supaya permasalahan sosial seperti ini dapat diselesaikan. Dinas sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten /Kota adalah satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan kegiatan pada bidang kesejahteraan masyarakat dan sosial. Perangkat daerah ini mempunyai peran dan tugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang sosial, diantaranya adalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah perseorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmanai, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Keseriusan dan kecakapan Dinas sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten/Kota dalam penanggulangan pengemis adalah sebuah tugas pokok struktur organisasi yang berkaitan dengan masalah sosial baik gelandangan, pengemis dan masalah sosial lainnya. Dimana dalam penanganannya perlu bekerja sama dengan Satpol Pamong Praja untuk merazia gelandangan dan pengemis. Salah satu upaya memutus mata rantai yang terus berkelindan gelandangan dan pengemis adalah tersedianya rumah singgah atau panti sosial lengkap dengan sarana dan prasarana untuk dilakukannya pembinaan selama didalam rumah singgah. Keseriusan dan tekad untuk berubah bagi peserta dalam rumah singgah membuat arus gelandangan dan pengemis semakin dapat ditekan secara perlahan. Penyebab ketiadaanya rumah singgah adalah karena dukungan

---

<sup>18</sup>Kusumah, M. W. *Hukum dan Hak Asasi Manusia Suatu Pemahaman Kritis*, (Bandung: Alumni. 1981), hlm 70

pendanaan belum berpihak terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Persoalan terkait gelandangan dan pengemis, Dinas sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten/Kota melalui Sekretaris Dinas sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Langsa oleh ibu Safrina Salim, menyebutkan ada beberapa kebijakan yang telah dilakukan, walaupun dalam kebijakan atau upaya yang telah dilakukan belum maksimal, setidaknya Pemerintah daerah telah berbuat. Beberapa kebijakan diantaranya adalah:

1. Pemerintah Kabupaten/ Kota melalui Dinas sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten/Kota dan Satuan Polisi Pamong Praja melakukan penertiban/razia terhadap gelandangan dan pengemis.
2. Dilakukannya pemberdayaan Pengemis, seperti diberikan pelatihan keahlian sesuai minat dan bakat, juga adanya pemberdayaan ekonomi yang bersifat produktif yang anggarannya berasal dari APBK dan APBA.
3. Diberikannya bantuan langsung tunai untuk menopang perekonomian yang termasuk penyandang masalah kesejahteraan sosial;
4. Menariknya, para pengemis yang cacat secara fisik menjai tukang pijat yang kegiatan ini mampu menopang perekonomian secara finansial.

Banyak kegiatan yang dilakukan, namun selesai pelatihan keahlian mereka kembali mengemis. hal ini dipicu oleh perbuatan mengemis lebih menguntungkan dan tidak perlu kerja keras. Di Pemerintah daerah keberadaan gelandangan dan pengemis merupakan suatu fenomena yang biasa terlihat. Penyebab utamanya pemerintah Kabupaten/Kota belum melihat persoalan gelandangan dan pengemis sebagai persoalan yang serius apabila tidak ditangani secara dini.

Di pihak yang lain, adakalanya gelandangan dan pengemis tidak bisa dipersalahkan secara menyeluruh. Hal ini disebabkan pemerintah belum melakukan suatu terobosan dan grand design terkait pencegahan dan penanggulangan gelandangan dan pengemis tersebut. Visi dan misi pemerintah Kabupaten belum menyentuh secara substansial perihal gelandangan dan pengemis.

Menurut Fukuyama, bahwa negara harus diperkuat, kesejahteraan tidak mungkin dicapai tanpa hadirnya negara yang kuat, yang mampu menjalankan perannya secara efektif. Begitu pula sebaliknya, negara yang kuat tidak akan bertahan lama jika tidak mampu menciptakan kesejahteraan rakyatnya.<sup>19</sup>

Perlu kesungguhan semua pihak, Implementasi lapangan yang maksimal guna menunjang tersoialisasi dan penerapan tentang perlu penertiban gelandangan dan pengemis. Cara mengatasi permasalahan tersebut yaitu dengan penyuluhan dan konseling, pendidikan pelatihan keterampilan, pengawasan serta pembinaan lanjut, penertiban oleh aparat pemerintah, penampungan di panti sosial dan panti jompo, rehabilitasi, pembangunan perumahan sangat sederhana, pengadaan rumah singgah dan

---

<sup>19</sup> Fukuyama, F. *Trust, Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. (Yogyakarta : CV. Qalam, 2005). hal 87

diberikan pelatihan dan pendidikan, dan transmigrasi. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah disebutkan di atas tentunya tidak akan berarti apabila pemerintah tidak mewujudkannya secara konsisten dan komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan di Kabupaten/Kota yang ada di Aceh.

### **Hambatan Dalam Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis**

Salah satu fungsi dari keberadaan Dinas sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten/ Kota Aceh adalah mencakup kegiatan mensejahterakan masyarakat. Ada beberapa upaya yang sudah dilakukan penanggulangan gelandangan dan pengemis di Pemerintah Daerah, yakni melakukan razia terhadap gelandangan dan pengemis dan selanjutnya memulangkan mereka ke tempat asalnya. Tindakan razia ini tidak memberikan efek jera dan terkesan mengganggu sepele. Hal ini ditandai banyaknya pengemis yang terjaring razia setelah dipulangkan, tidak lama kemudian beroperasi kembali dengan jumlah yang lebih banyak lagi. Lemahnya penegakan hukum juga menjadi salah satu penghambat dalam hal penanggulangannya.

Sebagaimana uraian diatas, ada beberapa faktor yang menjadi hambatan bagi Dinas sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Di Aceh dalam menanggulangi permasalahan pengemis sebagaimana di jelaskan oleh Said Syahrial, Pelaksana Harian Kepala Bidang Rehabilitasi, antara lain:

1. Persoalan mentalitas dari gelandangan dan pengemis.
2. Belum adanya rumah singgah yang layak bagi gelandangan dan pengemis di Aceh.
3. Peranan stakeholder belum maksimal dalam melakukan penanganan secara komprehensif terkait gelandangan dan pengemis.
4. Belum adanya intervensi pembangunan khususnya pembangunan sumber daya manusia untuk peningkatan kapasitas gelandangan dan pengemis.
5. Anggaran yang tersedia masih sangat kurang, sehingga menghambat program pembinaan bagi pengemis.
6. Belum maksimalnya koordinasi antar perangkat daerah, hal ini perlu ditindaklanjuti secara serius dalam bentuk nota kesepakatan bersama.
7. Masih banyak masyarakat yang tidak mengindahkan himbauan larangan memberikan sedekah kepada pengemis. Sehingga membuat semakin menjamurnya para pengemis di Aceh.

Penanganan masalah gelandangan dan pengemis ini tidak terlepas dari penanganan kemiskinan itu sendiri, terutama jika dilihat dari sudut pandang daerah asal gelandangan dan pengemis. Memang, kemiskinan bukanlah satu-satunya penyebab terjadinya kegiatan menggelandangan dan mengemis tetapi bisa juga menjadi akar penyebab. Maka hambatan yang terbesar dalam penanganan gelandangan dan pengemis adalah mentalitas.

## **Penutup**

Dinas Sosial Aceh memberikan pembinaan dan pelatihan terhadap para gelandangan dan pengemis setelah mengadakan razia atau penertiban di jalanan sebagai upaya koersif. Program jaminan sosial yang diberikan kepada mereka di dalam rumah perlindungan sosial sebagai upaya preventif diantaranya, seperti: jaminan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan keterampilan. Program-program yang digiatkan oleh Dinas Sosial dalam menangani gelandangan dan pengemis sejauh ini telah mengalami penurunan artinya hal ini menunjukkan keberhasilan Dinas Sosial dalam mengurangi gelandangan dan pengemis secara kuantitas karena tidak banyak bermunculan gelandangan dan pengemis baru atau kembalinya gelandangan dan pengemis yang sudah sempat terkena razia sebelumnya. Selain menunjukkan keberhasilannya secara kuantitas, program pemberian jaminan sosial bagi gelandangan dan pengemis menunjukkan adanya pemenuhan secara konkrit hak jaminan sosial terhadap gelandangan dan pengemis yang harus tetap diperhatikan oleh Pemerintah Aceh sebagai bentuk penghormatan terhadap pemenuhan hak keperdataan setiap warga negara tanpa terkecuali. Pemberian jaminan sosial bagi gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Dinas Sosial tidak terlepas dari pemberian jaminan kesehatan merupakan bagian dari bentuk perlindungan terhadap jiwa bagi setiap masyarakat terutama bagi gelandangan dan pengemis yang memiliki hak yang sama seperti masyarakat pada umumnya.

Dalam pemberian jaminan sosial tersebut Dinas Sosial mengalami beberapa pendukung yaitu bantuan pemerintahan pusat, peran serta masyarakat dan koordinasi dengan dinas terkait. Adapun faktor penghambat dalam penanganan gelandangan dan pengemis saat melakukan razia atau penertiban terhadap gelandangan dan pengemis terdapat beberapa yang melakukan penolakan atau melarikan diri sehingga tidak tertangkap oleh petugas SatpolPP. Dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Aceh diantaranya: faktor mental, Peranan stakeholder belum maksimal untuk secara bersama menangani dan menaggulangi gelandangan dan pengemis, Belum adanya intervensi pembangunan khususnya pembangunan sumber daya manusia untuk peningkatan kapasitas gelandangan dan pengemis, anggaran yang disediakan oleh pemerintah Aceh sangat minim, belum maksimalnya koordinasi antar perangkat daerah di Pemerintah Aceh

### **Daftar pustaka**

- Anwar, Y. dan Adang. *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia)*, Bandung: Widya Padjadjaran, 2009.
- Arief Muhammad. *Pengantar Metodologi penelitian untuk ilmu kesehatan*. UPT Penerbitan dan Percetakan UNS, Surakarta, 2010.
- Cesare Beccaria. *Perihal Kejahatan dan Hukuman.*, Yogyakarta, Genta Publising, 2011.
- Fakih, Mansour. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2006
- Fukuyama, F. *Trust, Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta : CV. Qalam. 2005.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung. 2012
- Lubis, M. S. tt. *Teori Hukum, Politik Hukum, Kebijakan Publik, Hukum dan Kebijakan Publik*, Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara
- Kusumah, M. W. *Hukum dan Hak Asasi Manusia Suatu Pemahaman Kritis*, Bandung: Alumni, 1981.
- Nano Prawoto. *Memahami kemiskinan dan Strategi Penanggulangannya*. Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan Vol.9, No.1 April 2009. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UMY
- Nunung Nurwati. *Kemiskinan: Model Pengukuran, Permasalahan dan Alternatif Kebijakan*. Jurnal Kependudukan Padjajaran Vol.10, No.1 Januari 2011 Bandung: Universitas Padjajaran.
- Sastraatmadja, A. Soedradjat. *Analisa Anggaran Biaya Pelaksanaan*. Bandung: Nova. 1984.
- Sarwono, Sarlito Wirawan, *Masalah-Masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 2005.
- Setiono, *Rule of law “Supremasi dan Kepastian Hukum”*, Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004.
- Sihombing, M. Justin, *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal*, Yogyakarta: Narasi, 2005.
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Press, 2003.
- Soetomo, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Soesilo, R, 1988, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bandung: Karya Nusantara
- Suparlan, Parsudi, *Kemiskinan di Perkotaan*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1995.
- Suud. M, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006
- Wirosardjono, Soetjipto, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Penanggulangan*, Jakarta: LP3E, 1998

Yusrizal, 2011. *“Dekriminalisasi Terhadap Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana”*. Yustitia, Jurnal Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya, Vol. 5 No. 1 April.

### **Perundang – Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan gelandangan dan pengemis.

Qanun Aceh Nomor 11 Tahun 2013 Tentang Kesejahteraan Sosial

### **Lain- Lain**

Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Departemen Sosial Republik Indonesia.

Aliyah Nur Munjiah, “Upaya Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta Dalam Penanganan Gelandangan Pengemis,” Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2015.

Andre Sujatmoko, “Sejarah Teori Prinsip dan Kontroversi HAM”, Makalah, disampaikan pada training metode pendekatan pengajaran, penelitian, penulisan disertasi, dan pencarian bahan-bahan hukum HAM bagi dosen- dosen hukum HAM, Yogyakarta 12-13 Maret 2009.

Ketut Sudhana Astika, “Budaya Kemiskinan di Masyarakat: Tinjauan Kondisi Kemiskinan dan Kesadaran Budaya Miskin di Masyarakat,” Jurnal Ilmiah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana Vol. I No. 01, Tahun 2010, hlm. 23-24.

Maghfur Ahmad, “Strategi Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)”, Jurnal Imiah, STAIN Pekalongan Vol. 7 No. 2, Tahun 2010, hlm. 2.

Ryan Setia Dwi Cahya, “Perlindungan Hukum Bagi Pengemis Dalam Pemberian

Jaminan Sosial: Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Kediri”, Jurnal Ilmiah , Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Tahun 2015.

Siti Rahayu, “Assesment Gelandangan dan Pengemis dalam Camp Assesment Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta,” Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2014.