

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹ Selain itu, Ni'matul Huda mengatakan bahwa, otonomi daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, tanggung jawab dan mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.² Artinya bahwa pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memperhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan daerah, dapat dilihat dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat, memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah

¹ R.I., *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, tentang "Pemerintah Daerah", Bab I, Pasal 1, angka 6.

² Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, hlm. 84.

Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus Bangsa Indonesia.

Kemudian berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan Tugas Pembantuan. Pemberian otonomi yang dilaksanakan dengan seluas-luasnya.

Pengertian seluas-luasnya bukan berarti tidak memiliki batas akhirnya, karena asas yang diterapkan dalam prinsip otonomi daerah adalah otonomi seluasnya namun terbatas yaitu daerah diberikan sebagian wewenang dengan mempertimbangkan segala faktor yang ada dengan tetap memperhatikan dan patuh terhadap aturan yang ada.³ Pada hakikatnya tidak semua urusan daerah diserahkan pada pemerintahan daerah, karena masih ada beberapa wewenang yang masih dipegang serta diurus oleh pemerintahan pusat. Pada hakekatnya otonomi daerah adalah :

1. Hak mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus rumah tangganya sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayahnya.

³ Yusnani Hasyimzoe *et al*, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 16.

3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain baik secara vertikal maupun horizontal, karena daerah memiliki actual independence.

Dari beberapa hak-hak di atas, menurut Pasal 67 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 daerah juga dibebani beberapa kewajiban yaitu:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
4. Menjaga etika norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
6. Melaksanakan program strategi nasional dan,
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertical di daerah dan semua perangkat daerah.

Pada prinsipnya, implementasi dari otonomi daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat, mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat tanpa diskriminasi, pengurangan beban hidup

masyarakat terutama dalam bidang ekonomi serta peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat secara keseluruhan.⁴

1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah. Berikut faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah:⁵

a. Faktor Manusia

Manusia merupakan subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam hal ini faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

b. Faktor Keuangan

Faktor keuangan merupakan hal yang sangat penting untuk terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Maka dari itu kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

c. Faktor Peralatan

⁴ Mhd. Yusrizal Adi Syaputra, "Kajian Hukum Pemberlakuan Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Perspektif Utilities Theory", *MERCATORIA*, II, (Desember, 2017), hlm. 208.

⁵ Yusnani Hasyimzoe *et al*, Op. cit. hlm. 17-18.

Faktor perelatan merupakan faktor pendukung untuk terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Yaitu memadahi dari segi kualitasnya dan praktis dalam penggunaannya.

d. Faktor Organisasi dan Manajemen

Faktor tersebut sangatlah penting, karena tanpa adanya kemampuan organisasi dan manajemen yang memadahi, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan efisien dan efektif.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah harus sesuai dengan tujuan dan maksud otonomi daerah agar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita nasional yang menjadi tujuan utama seperti yang telah dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Asas-Asas Penyelenggara Otonomi Daerah

Ada tiga asas penyelenggara otonomi daerah yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dari kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut R.D.H. Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalangan kata Bahasa latin yakni: de berarti lepas, centrum berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan I diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), atau lebih

sering disebut dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie* seperti halnya dengan dekonsentrasi.⁶ Dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggara pemerintah. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan mandat van bevoegheid.

Berikut asas-asas penyelenggara otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pada Pasal 1 angka 8, 9, dan 11, menyebutkan bahwa:

- a. Asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
- b. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai tanggung jawab urusan pemerintahan umum.

⁶ RDH. Koesoemahatmadja, Pengantar Kearah Sistem Pemerintah Daerah Di Indonesia, Binacipta, Bandung, 1979. Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki dalam Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum, buku kesatu RI, edisi revisi Cetakan kedua, Sekretariat Jenderal & kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 151.

c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan yang lebih rendah atau dibawa untuk menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistimatis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁷

Menurut Hans Kelsen, yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi organ-organ pembuat norma di pilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah adalah kotapraja atau kotamadya dan wali kota. Ini sebuah pemerintahan daerah yang otonomo dan desentralisasi. Desentralisasi menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah dan ruang lingkup wewenang kotapraja atau kotamadya

⁷ Raul P. De Guzman & Mila A. Reforma, Decentralization Towards Democration And Development, Eropa Secretariat, 1993, hlm 3.

dibatasi kepada tingkatan norma-norma khusus. Tetapi kadang-kadang Lembaga administrative terpilih, yakni dewan kotapraja/kotapraja, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, yang disebut Undang-undang otonom. Tetapi undang-undang ini harus ada dalam kerangka undang-undang pusat yang dibuat oleh organ legislative negara.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu, pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya. Tidak semua kewenangan dapat di laksanakan melalui asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi. Sementara itu di sadari atau tidak, desa dan daerah kabupaten/kota sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat denga masyarakatnya akan menjdi ukurn atau parameter bagi masyarakat dalam menilai kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dengan kata lain baik buruknya kunerja pemerintahan daerah dalam berbagai segi akan mengimbas pada citra masyarakat tentang pemerintah pusat. Pemerintah sebagai penanggungjawab kemajuan wilayah dan kesejahteraan rakyat untuk memberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa.⁸

⁸ Sadu Wasistiono, dkk., Memahami Asas Tugas Pembantuan, Fokusmedia Bandung, 2006, hlm. 2.

B. Peraturan Daerah

Kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yakni mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.⁹ Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.¹⁰

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan.¹¹ Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Dapat di lihat dari hierarki dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa posisi atau kedudukan dari Peraturan Daerah sendiri yakni:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;

⁹Irawan Soejito, 1989, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 1.

¹⁰Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 43.

¹¹Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Akademik Perda, Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, Op Cit. H. 18.

5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹²

Sesuai ketentuan Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³

Peraturan Daerah sendiri disusun karena mempunyai fungsi-fungsi, beberapa fungsi Peraturan Daerah antara lain sebagai berikut :

1. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum,
2. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat.

3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang lebih tinggi;

¹²R.I., *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, tentang “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, BAB III, Pasal 7 ayat (1).

¹³*Ibid.*, Pasal 14.

Ketentuan ini merupakan syarat bagi pembentukan Peraturan Daerah tingkat II.

4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan undang-undang yang lebih tinggi;

Dalam hal ini suatu Peraturan Daerah tingkat I itu boleh mengatur masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan-peraturan ditingkat pusat saja, tetapi bagi Peraturan Daerah tingkat II hal-hal yang diatur bukan saja masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan tingkat pusat, tetapi juga hal-hal yang belum diatur oleh Peraturan Daerah tingkat I dan keputusan gubernur kepala daerah tingkat I.

5. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh Peraturan Daerah yang lebih tinggi;

Ketentuan ini diperuntukkan bagi Peraturan Daerah tingkat II.

6. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya;

Ketentuan ini diperuntukkan bagi Peraturan Daerah tingkat I. Dalam hal ini Peraturan Daerah tingkat I, tidak boleh mengatur masalah-masalah yang sebenarnya merupakan kewenangan Daerah Tingkat II.¹⁴

¹⁴Maria Farida Indrati, 2007, Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Pembentukannya, jilid I, kansiur, Yogyakarta, . hlm. 121-122.

C. Gelandangan dan Pengemis

Kata gelandangan dan pengemis biasa disingkat dengan “Gepeng”, bahasa lain gelandangan dan pengemis juga dapat disebut “tunawisma”.¹⁵ Gelandangan dan pengemis adalah seorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis. Mereka melakukan hal seperti itu karena, tidak mempunyai tempat tinggal tetap dan berdasarkan berbagai alasan harus tinggal di kolong jembatan, stasiun kereta api, atau berbagai fasilitas umum lain untuk tidur dan menjalankan kehidupan sehari-hari. Penanganan Gelandangan dan Pengemis ini bertujuan untuk:

1. Mencegah dan mengantisipasi bertambah suburnya gelandangan dan pengemis.
2. Mendidik dan memberdayakan gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup secara layak.
3. Meningkatkan peran serta pemerintah daerah, dunia usaha, penegak hukum, pendidikan, keagamaan, dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis.¹⁶

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, dalam pasal 1 angka 1 dan angka 2 jelas disebutkan bahwa, yang di maksud dengan gelandangan adalah orang-

¹⁵Syaputra. M.Y.A., (2017), *Kajian Hukum Pemberlakuan Perda Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Perspektif Utilities Theory*, Mercatoria, 10 (2): 197-215.

¹⁶Muaz Zul, “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Medan Pada Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sumatera Utara”, *Jurnal Administrasi Publik*, I, (Juni, 2014), hlm. 80.

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 di tempat umum. Sedangkan yang di maksud dengan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.¹⁷

Selanjutnya, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa pengertian gelandangan dan pengemis, yaitu gelandangan adalah “orang yang tidak punya tempat tinggal tetap, tidak tentu pekerjaannya, berkeliaran, berjalan kesana-sini, tidak jelas tujuannya, bertualang”.¹⁸ Berikutnya, pengemis adalah “orang yang meminta- minta atau yang mengemis”.¹⁹

Menurut Y. Argo Twikromo, Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat tinggalnya, pekerjaannya dan arah tujuan kegiatannya.²⁰ Dalam keterbatasan ruang lingkup sebagai gelandangan tersebut, mereka berjuang untuk mempertahankan hidup di daerah perkotaan dengan berbagai macam strategi, seperti menjadi pemulung, pengemis, pengamen, dan pengasong. Perjuangan hidup sehari-hari mereka mengandung resiko yang cukup berat, tidak hanya tekanan ekonomi, tetapi juga tekan sosial budaya dari masyarakat,

¹⁷ R.I., *Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980*, tentang “Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis”, BAB I, Pasal 1 Angka 1 dan Angka 2.

¹⁸ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Bahasa, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ke-3, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 281.

¹⁹ *Ibid*, hlm 532.

²⁰ Y. Argo Twikromo, *Gelandangan Yogyakarta: Suatu kehidupan dalam bingkai tatanan Sosial-Budaya “Resmi”*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 1999, hlm. 6.

kerasnya kehidupan jalanan, dan tekanan dari aparat ataupun petugas ketertiban kota.²¹

Menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial yang menyebutkan bahwa, Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan kepada, perseorangan, keluarga, kelompok; dan/atau masyarakat.²² Gelandangan dan pengemis di kategorikan sebagai kelompok masyarakat yang biasa disebut dengan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis menyebutkan bahwa, penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, dan memasyarakatkan kembali gelandangan dan pengemis menjadi anggota masyarakat yang menghayati harga diri, serta memungkinkan pengembangan para gelandangan dan pengemis untuk memiliki kembali kemampuan guna mencapai taraf hidup, kehidupan, dan penghidupan yang layak sesuai dengan harkat martabat manusia.²³ Maraknya gelandangan di suatu wilayah

²¹ *Ibid*, hlm. 29.

²² R.I., *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009*, tentang “Kesejahteraan Sosial”, BAB III, Pasal 5, ayat (1).

²³ R.I., *Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980*, op.cit, BAB II, Pasal 2.

menimbulkan ketidakteraturan sosial yang ditandai dengan ketidaktertiban serta mengurangi ketidaknyamanan masyarakat disekitarnya.²⁴

1. Ciri-ciri Gelandangan dan Pengemis

a. Tidak memiliki tempat tinggal

Hampir semua gelandangan dan pengemis tidak memiliki tempat tinggal yang menetap. Mereka biasanya mengembara ke tempat-tempat umum. Secara tidak langsung mereka tinggal di tempat yang tidak layak seperti, emperan toko, di bawah kolong jembatan, di rel kereta api, dan lain-lain.

b. Hidup di bawah garis kemiskinan

Gelandangan dan pengemis jelas tidak memiliki penghasilan yang tetap dan menjamin hidupnya. Sehingga mereka mau tidak mau bertahan hidup dengan mengemis maupun memulung.

c. Hidup dengan penuh ketidakpastian

Kondisi para gelandangan dan pengemis memprihatinkan apabila mereka sakit, karena mereka tidak mendapatkan jaminan sosial seperti Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu terkait akses berobat dan lain-lain.

d. Mengenakan pakaian yang compang camping

²⁴ Lisa Yulianti Kusuma Anggraini, "Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) Kota Samarinda Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Penertiban dan Penanggulangan Gelandangan Pengemis di Kota Samarinda", *eJournal Administrasi Negara*, IV, (2013), hlm. 1624.

Sulit untuk para gelandangan dan pengemis untuk memakai pakaian yang rapi atau berdasi, karena yang sering mereka kenakan yaitu, pakaian yang kumal dan dekil.

- e. Tuna etika, artinya saling tukar-menukar isteri atau suami, kumpul kebo atau komersialisasi isteri dan lain-lain.
- f. Meminta-minta di tempat umum, seperti terminal bus, toko-toko, dan lain-lain.
- g. Meminta-minta dengan cara berpura-pura atau sedikit memaksa, disertai dengan tutur kata yang manis dan ibah.

2. Kriteria Gelandangan dan Pengemis

Menurut Pasal 5 dan pasal 6 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penangan Gelandangan dan Pengemis menjelaskan, gelandangan adalah orang-orang dengan kriteria antara lain:

- a. Tanpa kartu tanda penduduk.
- b. Tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap.
- c. Tanpa penghasilan yang tetap.
- d. Tanpa rencana hari kedepan anak-anaknya maupun dirinya.

Pengemis adalah orang-orang dengan kriteria, antara lain:

- a. Mata pencarian tergantung pada belas kasihan orang lain.
- b. Berpakaian kumuh, compang camping, dan tidak wajar.
- c. Berada di tempat-tempat umum.

d. Memperalat sesame untuk merangsang belas kasihan orang lain.

Namun secara spesifik, karakteristik gelandangan dan pengemis dapat dibagi:

a. Karakteristik Gelandangan

- 1) Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya di kota-kota besar.
- 2) Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas dan liar, terlepas dari normakehidupan masyarakatpada umumnya.
- 3) Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan bau atau barang bekas.

b. Karakteristik Pengemis

- 1) Anak sampai usia dewasa (laki-laki/perempuan) usia 18-59 tahun.
- 2) Meminta minta di rumah-rumah penduduk, pertokoan, persimpangan jalan, lampu lalu lintas, pasar, tempat ibadah, dan tempat umum lainnya.
- 3) Bertingkah laku untuk mendapat belas kasihan, berpura-pura sakit, merintih dan kadang mendoakan, sumbangan untuk organisai tertentu.

4) Biasanya mempunyai tempat tinggal tertentu atau tetap, membaaur pada penduduk pada umumnya.²⁵

3. Faktor-Faktor Munculnya Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan dan pengemis disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit sosial (Patologi Sosial). Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat.²⁶ Pada umumnya penyebab munculnya gelandangan dan pengemis bisa dilihat dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kondisi diri yang suka meminta-minta, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan diluar dari kondisinya.

Terdapat beberapa permasalahan yang dapat menimbulkan keberadaan dari gelandangan dan pengemis, yaitu masalah ekonomi, masalah pendidikan, masalah sosial budaya, masalah lingkungan, masalah hukum dan kewarganegaraan, serta sikap mental yang kurang sehat.²⁷ Menurut Dimas

²⁵ Brain Harefa, "Makalah Gepeng", http://www.academia.edu/6492300/MAKALAH_GEPENG. di akses pada tanggal 30 Januari 2019 pada jam 21.30 WIB.

²⁶ Kartini Kartono, 2003, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 4.

²⁷ Tyas Martika Anggriana dan Noviyanti Kartika Dewi, "Identifikasi Permasalahan Gelandangan dan Pengemis di Upt Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis", *INQUIRY Jurnal Ilmiah Psikologi*, I, (Juli, 2016), hlm. 39.

Dwi Irawan, ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut, yaitu:²⁸

a. Merantau dengan modal nekad

Dari gelandangan dan pengemis yang berkeliaran dalam kehidupan masyarakat khususnya di kota-kota besar, banyak dari mereka yang merupakan orang desa yang ingin sukses di kota tanpa memiliki kemampuan ataupun modal yang kuat. Sesampainya di kota, mereka berusaha dan mencoba meskipun hanya dengan ketekunan untuk bertahan menghadapi kerasnya hidup di kota. Belum terlatihnya mental ataupun kemampuan yang terbatas, modal nekad, dan tidak adanya jaminan tempat tinggal membuat mereka tidak bisa berbuat apa-apa di kota sehingga mereka memilih menjadi gelandangan dan pengemis.

b. Malas berusaha

Prilaku dan kebiasaan meminta-minta agar mendapatkan uang tanpa usaha, payah cenderung membuat sebagian masyarakat menjadi malas dan ingin enaknja saja tanpa berusaha terlebih dahulu.

c. Cacat fisik

Adanya keterbatasan kemampuan fisik dapat juga mendorong seseorang untuk memilih seseorang menjadi gelandangan dan

²⁸ Dimas Dwi Irawan, 2013, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, Titik Media Publisher, Jakarta, hlm. 6

pengemis dibidang kerja. Sulitnya lapangan kerja dan kesempatan bagi penyandang cacat fisik untuk mendapatkan pekerjaan yang layak membuat mereka pasrah dan bertahan hidup dengan cara menjadi gelandangan dan pengemis.

d. Tidak adanya lapangan pekerjaan

Akibat sulit mencari kerja, apalagi yang tidak sekolah atau memiliki keterbatasan kemampuan akademis akhirnya membuat langkah mereka seringkali salah yaitu menjadikan minta-minta sebagai satu-satunya pekerjaan yang bisa dilakukan.

e. Tradisi yang turun temurun

Menggelandang dan mengemis merupakan sebuah kebiasaan yang dilakukan dari keluarga kakek dan nenek, kemudian bapak dan ibu, serta menurun sampai kepada anak dan cucu.

f. Mengemis dari pada menganggur

Akibat kondisi kehidupan yang serba sulit dan didukung oleh keadaan yang sulit untuk mendapatkan pekerjaan, sehingga seseorang akan memilih untuk mendapatkan uang dengan cara mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

g. Harga kebutuhan pokok yang mahal

Bagi sebagian orang, dalam menghadapi tingginya harga kebutuhan pokok dan memenuhi kebutuhannya adalah dengan giat bekerja tanpa mengesampingkan harga diri, namun ada sebagian yang lainnya lebih

memutuskan untuk mengemis karena berfikir tidak ada cara lagi untuk memenuhi kebutuhan hidup.

h. Kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut

Kebanyakan gelandangan dan pengemis adalah orang tidak mampu yang tidak berdaya dalam menghadapi masalah ekonomi yang berkelanjutan. Permasalahan ekonomi yang sudah akut mengakibatkan orang-orang hidup dalam krisis ekonomi hidupnya sehingga menjadi gelandangan dan pengemis adalah sebagai jalan bagi mereka untuk bertahan hidup.

i. Ikut-ikutan saja

Dengan melihat orang lain meminta-minta tanpa harus bekerja untuk mendapatkan uang, secara tidak langsung dapat membuat seseorang akan menjadi tertarik untuk melakukan hal tersebut.

j. Disuruh orang tua

Biasanya alasan seperti ini ditemukan pada pengemis yang masih anak-anak mereka bekerja karena diperintahkan oleh orang tua nya dan dalam kasus seperti inilah terjadi eksploitasi anak. Anak dipandang bernilai ekonomi karena dengan mengajak anak akan dapat menimbulkan rasa belas kasihan sehingga diharapkan akan mendapatkan uang lebih banyak dibandingkan dengan menggepeng

sendiri, padahal anak apalagi yang masih balita seharusnya mendapatkan perlindungan baik fisik maupun psikisnya.²⁹

- k. Menjadi korban penipuan Penyebab seseorang menjadi gelandangan dan pengemis tidak menutup kemungkinan disebabkan oleh karena kondisi mereka yang menjadi korban penipuan. Hal ini biasanya terjadi di kota besar yang memang rentan terhadap tindak kejahatan apalagi bagi pendatang baru yang baru sampai di kota. Pendatang baru ini sering mengalami penipuan seperti yang disebabkan oleh hipnotis dan obat bius. Peristiwa seperti itu dapat membuat trauma bagi yang mengalaminya dan akibat tidak adanya pilihan lain akhirnya merekapun memutuskan untuk menjadi peminta-minta untuk bisa pulang dan bertahan hidup di kota.

4. Dampak dari gelandangan dan pengemis

Dengan adanya para gelandangan dan pengemis yang berada di tempat umum akan menimbulkan banyak masalah sosial di tengah kehidupan bermasyarakat di antaranya:

- a. Masalah Lingkungan (tata ruang)

Gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, sehingga tempat tinggal mereka itu sebenarnya di larang, seperti: di taman-taman dan di pinggir kali. Dengan keadaan

²⁹ Sri Kuntari dan Eny Hikmawati, “Melacak Akar Permasalahan Gelandangan Pengemis (Gepeng)”, *Media Informasi Penelitian Kesejahteraan Sosial*, I, (April, 2017), hlm. 16.

seperti itu, maka keberadaan mereka di kota besar sangat mengganggu ketertiban umum, ketenangan masyarakat, kebersihan, serta keindahan kota.

b. Masalah Kependudukan

Gelandangan dan pengemis yang hidupnya berkeliaran di jalan-jalan dan tempat umum, tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) yang tercatat di kelurahan setempat dan sebagian besar dari mereka hidup bersama sebagian suami isteri tanpa ikatan perkawinan yang sah.

c. Masalah Keamanan dan Ketertiban

Dengan adanya gelandangan dan pengemis, jelas bahwa mereka akan menimbulkan kerawanan sosial yang mengganggu keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut.

d. Masalah Kriminalitas

Banyak faktor yang membuat para gelandangan dan pengemis melakukan aksi kejahatan atau kriminalitas di tempat-tempat keramaian seperti, melakukan pencurian, kekerasan, hingga melakukan pelecehan seksual.³⁰

³⁰ <https://bulelengkap.kb.go.id/detail/artikel/gelandangan-dan-pengemis-gepeng-14>, diakses pada tanggal 30 Januari 2019 pada jam 22.00 WIB.