

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan sebuah negara bagian di antara benua Asia dan benua Australia. Negara Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Indonesia memiliki lebih dari 17.500 pulau. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk pada tahun 2016 penduduk Indonesia mencapai 257.912.349 jiwa. Dalam peringkat urutan jumlah penduduk, Indonesia sendiri menempati urutan ke empat di dunia setelah Cina, India dan Amerika Serikat.

Dari hasil jumlah penduduk Indonesia yang sangat banyak tersebut, tentunya menimbulkan beberapa permasalahan yang akan terjadi. Permasalahan yang ditimbulkan antara lain, perbedaan upah gaji, kemiskinan yang semakin bertambah, biaya pendidikan yang semakin mahal dan masih banyak lagi. Dari hal-hal inilah yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan secara garis besar, yaitu adanya kesenjangan sosial di masyarakat.

Kesenjangan sosial merupakan keadaan di mana adanya ketidakseimbangan yang terjadi di masyarakat. Hal tersebut terjadi karena adanya perbedaan atas kemampuan finansial atau hal lainnya, yang pada akhirnya menyebabkan suatu perbedaan yang cenderung signifikan dalam

kehidupan masyarakat. Kesenjangan Sosial juga bisa diartikan di mana keadaan sosial yang tidak seimbang.

Kesenjangan sosial menurut ahli sosiologi Max Webber, mengatakan bahwa kesenjangan sosial sebagai hasil dari adanya perbedaan kepentingan dari masing-masing individu yang ada didalam masyarakat yang diekspresikan dalam system perilaku dan tindakan setiap individu tersebut. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto kesenjangan sosial merupakan suatu ketidaksesuaian antara unsur-unsur mengenai kebudayaan masyarakat yang memberikan dampak negatif bagi kehidupan kelompok sosial. Sedangkan menurut rusmaniah dkk Kesenjangan sosial adalah suatu keadaan tidak seimbangan sosial yang ada di masyarakat yang menjadikan suatu perbedaan. Masalah kesenjangan sosial adalah ketidaksesuaian antara unsur-unsur masyarakat yang membahayakan kehidupan kelompok sosial.¹

Pengertian anak sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak, bahwa yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Beberapa kota-kota besar di Indonesia telah memperlihatkan fakta bahwa anak-anak yang seharusnya berada dalam dunianya, namun karena faktor keadaan dan faktor tuntutan hidup mereka harus berhadapan pada dunia orang dewasa.

Hal tersebut dimaksudkan agar memutus mata rantai praktik menggelandang dan mengemis di tempat umum. Namun pemberian sanksi

¹ Rusmaniah dkk, Social Services Based On Institutional For Youth Discontinued School. *Jurnal ilmu sosial*, Vol. 2 No. 2, 2022, Hal 151–158.

kepada pengemis, gelandangan dan pemberi uang bisa jadi terlalu berlebihan dan mengandung dilema tersendiri. Keberadaan pengemis dan gelandangan di tempat umum bisa jadi bukanlah kemauan melainkan keterpaksaan dalam bertahan hidup. Sedangkan masyarakat umum memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis dengan sukarela karena ingin menolong.

Kota besar menjadi magnet yang sangat kuat untuk menarik penduduk berpindah dari desa ke kota (urbanisasi). Banyak alasan yang muncul melatarbelakangi adanya urbanisasi tersebut misalnya untuk mencari pekerjaan, mengembangkan usaha, melanjutkan pendidikan dan lain sebagainya.²

Kesejahteraan sebuah wilayah atau daerah dapat diukur dari kondisi wilayah, keamanan wilayah yang mampu menjadikan wilayah itu aman, damai dan para pendatang baik warga negara maupun mancanegara merasa nyaman saat berkunjung. Ketika tempat yang menjadi salah satu destinasi yang menjadi daya utama dalam ekonomi daerah tersebut maka tentu pemerintahan yang baik akan menciptakan citra positif kepada pemerintahan kota tersebut.

Sebelum mendapat perhatian khusus dari pemerintah pusat, Batam merupakan sebuah pulau kosong berupa hutan belantara yang nyaris tanpa denyut kehidupan. Namun, terdapat beberapa kelompok penduduk yang lebih dahulu mendiami pulau ini. Mereka berprofesi sebagai penangkap ikan dan

² Sudirman, L., & Shinta, Analisis Implementasi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 Menangani Jumlah Gelandangan dan Pengemis di Kota Batam. *Journal of Judicial Review*, 2019, hal 60-83.

bercocok tanam. Mereka sama sekali tidak banyak terlibat dalam mengubah bentuk fisik pulau ini yang merupakan hamparan hutan belantara.³

Batam merupakan kota terbesar dalam Provinsi Kepulauan Riau. Wilayah yang terdiri dari Pulau Batam, Pulau Rempang, Pulau Galang, serta pulau-pulau kecil yang hingga saat ini kosong dan belum berpenghuni dan terletak diantara Selat Malaka.⁴ Hingga tahun 2015 berdasarkan Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, jumlah penduduk di Kota Batam mencapai 1.037.187 Jiwa. Pada Tahun 1970-an Kota Batam digunakan sebagai basis logistik dan operasional dari PT. Pertamina untuk industri minyak dan gas bumi yang dilakukan di Pulau Belakang Padang.

Hal ini dapat terjadi di kota yang perkembangan perekonomian yang sangat pesat seperti halnya yang terjadi di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Daya tarik Kota Batam sebagai tempatnya pendatang baru adalah:

- a. Kehidupan Kota Batam yang lebih modern dan mewah;
- b. Sarana dan prasarana Kota Batam yang lebih lengkap;
- c. Banyaknya lapangan pekerjaan di Kota Batam; dan
- d. Merupakan salah satu kota pusat industri, pusat perdagangan baik barang maupun jasa

Banyak pendatang dari luar daerah Kota Batam yang mencoba mencari peruntungan di Kota Batam, tetapi tanpa dibekali dengan pendidikan,

³Pemerintah Kota Batam, "Sejarah Pemerintahan di Batam", <http://skpd.batamkota.go.id/pemerintahan/sejarah-pemerintahan-di-batam> diakses pada tanggal 13 Februari 2025

⁴ Pemerintah Kota Batam, https://jdih.batam.go.id/?page_id=500 diakses pada tanggal 18 Februari 2025

kecakapan serta pengalaman yang cukup untuk menghadapi persaingan. Kurangnya pendidikan, kecakapan, dan pengalaman untuk menjalani kehidupan di Kota Batam inilah yang menjadi peluang meningkatnya Gelandangan dan Pengemis di Kota Batam.

Berikut data Pengemis yang ada di Kota Batam selama 3 Tahun sebelumnya berdasarkan Data Statistik Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Sektoral Pemerintah Kota Batam pada Tahun 2024 adalah sebagai berikut:

TABEL I

Indikator	Satuan	2022	2023	2024
Pengemis	Jiwa	49	181	190
Gelandangan	Jiwa	9	7	31
Orang Dalam Gangguan Jiwa (ODGJ)	Jiwa	111	67	80
Pemulung	Jiwa	50	9	40

Tindakan penjangkauan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja berdasar pada Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024. Adapun yang menjadi subjek atas tindakan penjangkauan tersebut diatur dalam pasal 9 ayat (2) yaitu,

1. Tinggal di tempat umum;
2. Mengalami gangguan jiwa yang berada di tempat umum;

3. Meminta-minta ditempat-tempat umum, pemukiman, peribadatan; dan
4. Meminta-minta dengan mengatas namakan lembaga atau organisasi yang belum memiliki izin sesuai ketentuan.

Pada dasarnya Kota Batam adalah kota yang melarang adanya perbuatan gelandangan dan pengemis dan dibentuk suatu produk hukum Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam.

Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam dibagi menjadi 7 bab yang terdiri dari:

- a. Bab I tentang Ketentuan Umum
- b. Bab II tentang Asas, Maksud, dan Tujuan
- c. Bab III tentang Ruang Lingkup
- d. Bab IV tentang Penyelenggaraan dan Prosedur Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis
- e. Bab V tentang Peran Serta Masyarakat
- f. Bab VI tentang Pembiayaan
- g. Bab VII tentang ketentuan Penutup

Dengan adanya kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Batam berupa Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam berupaya membersihkan atau memberikan tempat yang layak untuk para

pengemis dan gelandangan. Tentu dengan adanya pengaturan terkait dengan hal ini memberikan sedikit kenyamanan serta keamanan di Kota Batam. Kesejahteraan sosial menunjuk pada kehidupan yang baik, terpenuhinya kebutuhan hidup, kebutuhan spiritual, kebutuhan sosial yang teratur, konflik yang dapat dikelola, keamanan yang terjamin, serta memiliki kedudukan yang sama didepan hukum.⁵

Terkait dengan bagaimana penanganan gelandangan dan pengemis dibagi menjadi 4 yaitu upaya preventif, upaya koersif, upaya rehabilitasi, dan reunifikasi keluarga. Adapun upaya preventif diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) yang berbunyi:

Upaya Preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a dilakukan melalui:

- a. pelatihan ketrampilan;
- b. Pelayanan Kesehatan;
- c. penyuluhan dan edukasi masyarakat;
- d. pemberian informasi melalui media cetak dan elektronik; dan
- e. bimbingan social.

Kemudian, upaya yang dilakukan untuk membersihkan gelandangan dan pengemis dengan upaya koersif yang diatur dalam pasal 9 ayat (1) yang berbunyi:

Upaya Koersif sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7 huruf b dilakukan melalui:

- a. penjangkauan;
- b. Pembinaan Spiritual; dan
- c. pembinaan di *Shelter*.

Selanjutnya, upaya rehabilitatif merupakan salah satu pilihan pemerintah untuk membersihkan gelandangan dan pengemis yang diatur dalam pasal 10 Ayat (1) yang berbunyi:

⁵ James, Midgley, *pembangunan sosial: Perspektif Pembangunan dalam Kesejahteraan sosial*, Jakarta, DEPAG RI, 2005, Hal.167

Upaya rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c dilakukan melalui:

- a. perawatan pasca tindakan dari Rumah Sakit yang diindikasikan sembuh;
- b. Penampungan sementara;
- c. Bimbingan mental spiritual
- d. Bimbingan fisik
- e. Investigasi dan konseling psikososial;
- f. Pelayanan aksesibilitas; dan
- g. Rujukan.

Dan yang terakhir, upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam membersihkan gelandangan dan pengemis di kota Batam yaitu dengan upaya Reunifikasi Keluarga yang diatur dalam Pasal 11 Ayat (1) berbunyi:

Reunifikasi Keluarga sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7 huruf d dilakukan melalui:

- a. Resosialisasi;
- b. koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- c. pemulangan; dan

Dengan berbagai bentuk upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kota Batam tentu memberikan angin segar kepada seluruh masyarakat kota Batam. Juga dengan adanya Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam memperbaiki citra serta martabat kepada para pengemis dan gelandangan agar mereka diberikan bekal pengetahuan untuk mencari pekerjaan yang lebih layak.

Berdasarkan penyusunan narasi diatas, dengan berbagai permasalahan yang terjadi di Kota Industri ini terutama dalam permasalahan gelandangan dan pengemis, peneliti tertarik untuk mengangkat dan mencari solusi terkait dengan bagaimana Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam berjalan

serta apa yang telah dilakukan oleh pemerintah berdasarkan masyarakat yang terdampak dari Peraturan tersebut. Adapun judul yang diangkat oleh penulis yaitu **“IMPLEMENTASI UPAYA PENJANGKAUAN OLEH SATUAN POLISI PAMONG PRAJA BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA BATAM NOMOR 60 TAHUN 2024 TENTANG PENANGANAN ORANG TERLANTAR, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS DI KOTA BATAM”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Upaya Penjangkauan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Berdasarkan Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam Melaksanakan Upaya Penjangkauan berdasarkan Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Upaya Penjangkauan oleh Satuan Polisi pamong Praja Berdasarkan Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam Melaksanakan Upaya Penjangkauan berdasarkan Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Manfaat yang didapatkan oleh peneliti adalah agar peneliti dapat mampu melihat permasalahan yang timbul dalam masyarakat serta mengimplikasikan ilmu yang telah didapat dalam bangku perkuliahan.

2. Bagi Pemerintah Daerah Kota Batam

Manfaat penulisan ini untuk Pemerintah Kota Batam yaitu agar mampu melihat lebih luas bagaimana pelaksanaan serta efektivitas Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam berjalan.

3. Bagi Masyarakat Umum

Manfaat untuk masyarakat umum yaitu dengan berkurang bahkan tidak adanya gelandangan dan pengemis berkeliaran di jalan, tentu memberikan ketenangan terutama kepada masyarakat tanpa harus ada rasa tidak nyaman serta memberikan citra yang baik terhadap gelandangan dan pengemis.

E. Orisinalitas Penelitian

Penulisan ini disusun berdasarkan hasil penelitian di lapangan yang berjudul Bagaimana Implementasi Upaya Penjangkauan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Berdasarkan Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam. Sejauh ini belum ada penelitian yang terkait dengan hal tersebut walaupun ada beberapa penelitian yang serupa seperti:

1. Devita Yulia Sari dan Achmad Ashar Bakar, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Administrasi Negara yang berjudul “Efektivitas Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kabupaten Tulungagung (Studi di kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Tulungagung)”. Perbedaan antara jurnal diatas dengan penelitian yang akan dilakukan terdapat di Subjek Penelitian. Penelitian terkait berfokus pada bagaimana Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Tulungagung menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kabupaten Tulungagung.
2. Qorina Salsabilla, Skripsi Mahasiswi Universitas Maritim Raja Ali Haji yang berjudul “Peran Dinas Sosial dalam Menanggulangi Gelandangan dan Pengemis di Kota Tanjungpinang”. Perbedaan antara Skripsi diatas dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu bagaimana peran dinas terkait. Sedangkan dalam penelitian ini peneliti berusaha bagaimana dengan pelaksanaan penanganan gelandangan dan pengemis dari sisi peraturan. Sudah memiliki kemajuan atau tidak dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang berada di Kota Batam.
3. Norika Priyantoro, Skripsi Mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang berjudul “Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Siyasah (Studi Pasal 24 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014)”. Perbedaan antara kedua penelitian ini terdapat dalam fokus dari penelitiannya. Pada penelitian diatas memfokuskan hanya kepada pasal 24 dalam Perda DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang penanganan Gelandangan dan Pengemis. Sedangkan penelitian yang

dilakukan oleh peneliti berfokus kepada bagaimana Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam berjalan.

4. Sri Rizky Ayu, Skripsi Mahasiswa Universitas Islam Negeri Alaudin Makasar yang berjudul “Tinjauan Sosiologis Terhadap Pengemis Yang Mengganggu Ketertiban Umum Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus Di Kota Makasar)”. Yang menjadi pembeda dalam penelitian diatas dengan penelitian yang peneliti lakukan yaitu terdapat pada Jenis penelitian ini hanya terfokus pada faktor penyebab maraknya pengemis di Kota Makasar.

Penelitian di atas jelas berbeda dengan penelitian yang akan ditulis oleh peneliti karena letak perbedaannya adalah Subyek dan Objek Penelitian. Disini Peneliti mencoba mengkaji bagaimana penerapan suatu Peraturan yang berhubungan dengan penanganan Gelandangan dan Pengemis yang ada di Kota Batam. Meskipun memiliki persamaan dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya, namun dapat dikatakan bahwa penelitian yang akan diteliti oleh peneliti orisinal dikarenakan terdapat perbedaan fokus penelitian.

F. Tinjauan Pustaka

1. Tanggung Jawab Negara Terhadap Pengemis Jalanan

Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), peran negara menjadi dominan dalam setiap aspek kehidupan rakyat demi terwujudnya kesejahteraan sosial. Wilayah kerja *welfare state* yang menjadi fokus kebijakan pemerintah ialah jaminan sosial, kesehatan, pendidikan, dan

perumahan. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduknya, sebaik dan sedapat mungkin.⁶

Dalam konsep negara kesejahteraan suatu negara memberi bantuan atau jaminan guna mencapai kemakmuran dan kesejahteraan. Berkaitan dengan itu, juga dikatakan bahwasanya konsep negara kesejahteraan ialah negara dan alat-alat perelengkapannya atau aparturnya mengabdikan kepada kepentingan, kemakmuran, dan kesejahteraan masyarakat, termasuk memberikan jaminan sosial⁷.

Peranan negara dalam pemenuhan kebutuhan dasar rakyat sangat diperlukan di negara berkembang seperti Indonesia, untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat maka diperlukan adanya peran pemerintah melalui layanan publik untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya seperti kesehatan, pendidikan, dan kebutuhan pokok lainnya.⁸

Landasan utama bahwa perlindungan HAM merupakan kewajiban pemerintah adalah prinsip demokrasi bahwa sesungguhnya pemerintah diberi amanah kekuasaan adalah untuk melindungi hak-hak warga negara. Terlebih lagi dengan konsep negara kesejahteraan sebagai konsep negara modern telah memberikan kekuasaan lebih besar pada pemerintah

⁶ Agus Darmawan, "*Politik Hukum Omnibus Law Dalam Konteks*," Indonesian Journal of Law and Policy Studies 1, no. 1, 2020, Hal. 14–25

⁷ Gusti Ayu Ratih Damayanti, "*Freies Ermessen dalam Konsep Negara Kesejahteraan*," Jurnal Advokasi 6, no. 1, 2016, Hal. 23

⁸ Mikho Ardinata, "*Tanggung Jawab Negara Terhadap Jaminan Kesehatan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (State Responsibilities of Health Guarantee in The Perspective Of Human Rights)*," Jurnal HAM 11, no. 2, 2020, Hal. 319-332

untuk bertindak. Kekuasaan ini semata-mata adalah untuk memajukan dan mencapai pemenuhan hak asasi manusia. Pemerintah tidak lagi hanya menjaga agar seseorang tidak melanggar atau dilanggar haknya, namun harus mengupayakan pemenuhan hak-hak tersebut. Demikian pula dengan hak atas kesehatan, merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya.

2. Teori Penegakan Hukum Peraturan Daerah

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislative ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif⁹

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh

⁹ Leden Marpaung, *Asas Teori Praktek Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm., 62

hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (law enforcement) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.¹⁰

Konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya, alasannya oleh karena lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolaknya aplikasi mekanisme daripada konsepsi tersebut yang digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan paham legisme yang banyak ditentang di Indonesia.¹¹

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Faktort-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm.38

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Binacipta, Bandung, 2005. hal. 62-63

Dalam melaksanakan pemerintahannya, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah harus berjalan beriringan serta harmonis guna memberikan keadilan serta kemakmuran masyarakat. Ada 2 jenis hubungan yang terjalin antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yaitu:

- a. Hubungan Struktural Hubungan yang didasari dari tingkatan jenjang pemerintahan. Pemerintah Daerah melaksanakan urusan daerahnya dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Presiden juga mengurus terkait dengan urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan Pusat dibantu Oleh para Menteri. Sedangkan Pemerintah Daerah dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- b. Hubungan Fungsional Hubungan yang didasari dari fungsi yang dimiliki oleh setiap pemerintahan dimana hubungan tersebut saling bergantung dan memengaruhi antara satu dengan yang lainnya. Hubungan tersebut terjalin dibidang visi, misi, tujuan, hingga fungsi yang dimiliki oleh setiap pemerintahan.

3. Gelandangan dan Pengemis

Kata gelandangan dan pengemis disingkat dengan “gepeng”, masyarakat Indonesia secara umum sudah sangat akrab dengan singkatan “gepeng” tersebut yang mana tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media massa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam dalam kebijakan Pemerintah merujuk

peda sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui dikota-kota besar. Kosa kata lain yang juga sering digunakan untuk menyebutkan keberadaan gelandangan dan pengemis tersebut dimasyarakat Indonesia adalah Tunawisma.¹²

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, 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 di tempat umum. Sedangkan, pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan memintaminta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

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, mondar-mandir kesana-sini, tidak tentu tujuannya bertualang”.

Selanjutnya, menurut Pasurdi Suparlan, Gelandangan berasal dari kata gelandang dan mendapat akhiran “an”, yang selalu bergerak, tidak tetap dan berpindah-pindah. Suparlan juga mengemukakan pendapatnya tentang apa yang dimaksud dengan masyarakat gelandangan adalah

¹² Magfud Ahmad, Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng), *Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan*: Vol. 7. No. 2, 2010, hlm 2.

sejumlah orang yang bersama-sama mempunyai tempat tinggal yang relatif tidak tetap dan mata pencariannya relatif tidak tetap serta dianggap rendah dan hina oleh orang-orang diluar masyarakat kecil yang merupakan suatu masyarakat yang lebih luas.

Menurut Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 Tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam menjelaskan orang terlantar adalah kondisi seseorang yang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, tidak terpelihara, tidak terawatt, dan tidak terurus. Sedangkan gelandangan adalah seseorang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai norma kehidupan yang layak dalam masyarakat. Dan pengemis adalah seseorang atau kelompok yang mendapatkan penghasilan dengan cara meminta-minta dijalan.

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 sesuia, melanggar norma-norma umum, adat istiadat, hukum fromal, atau tidak bisa dintegrasiakan dalam pola tingkah laku umum dikatagorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat¹³.

Pada umunya penyebab dari munculnya gelandangan dan pengemis bisa dilihat dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan

¹³ Kartini Kartono, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 4.

dengan kondisi diri yang peminta-minta, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan kondisi diluar yang bersangkutan.¹⁴

4. Tanggung Jawab Negara Dalam Penanganan Pengemis Menurut Islam

Islam telah membawa corak pemikiran yang khas yang dapat melahirkan sebuah peradaban yang berbeda dengan peradaban mana pun, yang mana melahirkan kumpulan konsepsi kehidupan, membuat perasaan para penganutnya mendarah daging dengan corak peradabannya. Pemikiran-pemikiran yang di bawa Islam juga mampu melahirkan pandangan hidup tertentu, yaitu pandangan halal dan haram, sebuah metode yang unik dalam kehidupan, serta mampu membangun sebuah masyarakat yang pemikiran, perasaan, sistem dan individu-individunya berbeda dengan masyarakat manapun.

Salah satu tindakan yang dapat kita lakukan sebagai manusia yang beragama Islam haruslah memiliki sifat kepemimpinan dan Bahkan Islam sendiripun tidak dapat tegak apabila tidak ada pemimpin. Al-Quran bukanlah sebuah sebuah wacana maupun alat politik. Kitab suci Agama Islam tidak pernah membicarakan hal secara jelas dan konkrit terhadap bentuk masyarakatnya, baik sipil maupun non-sipil. Meskipun begitu Al-Quran telah memberikan isyarat mendasar tentang masyarakat dan negara.

¹⁴ Maghfur Ahmad, “Strategi Kelangsungan Hidup Gelandang-Pengemis (Gepeng)”, Jurnal Penelitian, Vol. 7, No. 2, November 2010, E-Journal on line, diakses pada 11 Juni 2024.

Islam dalam keadaannya kini sebagai salah satu penyebab gelandangan itu, dapat dirumuskan sebagai berikut: Islam sendiri pada dasarnya telah meletakkan sendi-sendi sebuah masyarakat yang adil dan berasaskan persamaan sosial-ekonomis, namun dalam perkembangan sejarahnya ia kehilangan orientasi egalitarian semua itu. Terputusnya sendi-sendi kemasyarakatan adil dan asas persamaan itu karena terjadinya penyimpangan yang fundamental dalam sendi-sendi theologies/aqidahnya sendiri, sebagaimana disaksikan oleh sejarah.¹⁵

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti adalah Yuridis Empiris. Metode penelitian yang mana pengumpulan dari data lapangan sebagai sumber data utama, seperti hasil wawancara. Penelitian empiris untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.¹⁶

Penelitian ini dikatakan sebagai penelitian empiris karena penulis menggunakan beberapa sampel serta melakukan penelitian terhadap bagaimana penanganan gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Batam berdasarkan Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024

¹⁵ Abdurrahman Wahid, *Tinjauan Dari Pandangan Islam*, hlm. 33

¹⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hal. 43

tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan sosiologi Hukum (Socio Legal). Pendekatan sosiologi hukum adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata.¹⁷ Pendekatan yuridis sosiologis menekankan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui secara langsung dengan terjun ke lapangan.

Pendekatan Perundang-undangan (Statue Approach) juga digunakan oleh peneliti dengan meneliti serta melihat bagaimana regulasi Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian atau isu hukum yang diangkat oleh peneliti. Peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh peneliti antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam.

3. Objek Penelitian

Objek yang menjadi dasar dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu bagaimana Implementasi Upaya Penjangkauan Gelandangan dan Pengemis yang ada di Kota Batam berdasarkan pada

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, Hal.43

Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam.

4. **Subjek Penelitian**

Subjek Penelitian yang akan dipilih yaitu:

a. Pengemis yang ada di Kota Batam

- I. Nama : Bapak Waluyo
Umur : 51 Tahun
Pekerjaan : Manusia Silver dari tahun 2020
- II. Nama : Bapak Muhammad Ikhsan
Umur : 45 Tahun
Pekerjaan : Manusia Silver dari tahun 2023
- III. Nama : Ibu Indah Sari
Umur : 48 Tahun
Pekerjaan : Badut Jalanan dari tahun 2021
- IV. Nama : Adik Andi Fadhillah
Umur : 15 Tahun
Pekerjaan : Badut Jalanan dari tahun 2022

b. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Batam

- I. Nama : Imam Tohari, S.H., M.H.
Pekerjaan : Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota
Batam

c. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Kota Batam

- I. Nama : Rudolf Haiti
- Umur : 24 Tahun
- Pekerjaan : Relawan Biro Program dan Penghimpunan
Lembaga Amil Zakat Kota Batam

5. **Lokasi Penelitian**

Lokasi Penelitian yang akan digunakan oleh peneliti yaitu Gelandangan dan Pengemis yang ada di Simpang Grand Niaga Mas Batam Centre, kemudian di simpang Gelael Batam Centre, dan sekitar Kota Batam.

6. **Sumber Data**

- a. Data Primer, yaitu data yang didapat oleh peneliti melalui wawancara dengan subyek penelitian. Sumber Data Primer yang digunakan oleh peneliti yang hasil wawancara dengan Beberapa Pengemis yang ada di Kota Batam.
- b. Data Sekunder, yaitu data berupa bahan hukum yang didapat dari penelitian kepustakaan seperti buku, jurnal, dan Peraturan Perundang-undangan
 - a) Bahan hukum berupa Peraturan Perundang-undangan yaitu Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 tentang Penanganan Orang Terlantar, Gelandangan, dan Pengemis di Kota Batam.

- b) Bahan hukum berupa Buku, Jurnal, dan literatur yang terkait dengan penelitian yang dilakukan
- c) Bahan hukum pelengkap seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Ensiklopedia, Kamus Hukum, serta Bahan dari Internet.

7. Teknik Pengumpulan Data

- a. Menggunakan teknik pengumpulan data primer yaitu melalui wawancara dan tanya jawab dengan subyek penelitian yaitu beberapa Pengamen Jalanan yang ada di Kota Batam, Kepulauan Riau agar terdapat kejelasan data yang akan diambil.
- b. Menggunakan teknik pengumpulan data Sekunder yaitu mengkaji terkait dengan data yang diperoleh peneliti dari sumber yang telah diteliti sebelumnya seperti Buku, Jurnal, dan Peraturan Perundang-undangan.

8. Analisis Data

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif, artinya data yang diperoleh akan digambarkan sedemikian rupa dengan tolak ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan judul serta membandingkan dengan teori yang berlaku dan fakta yang diperoleh di lapangan.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini topik pembahasan akan dibagi menjadi 4 (empat) BAB yang berguna agar setiap pembahasan BAB nya lebih sistematis dan agar

mudah dipahami oleh pembaca. Adapun pembagian SUB-BAB adalah sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Pendahuluan berisi terkait dengan Latar Belakang masalah mengapa Penulis mengangkat topik terkait dengan Implementasi Upaya Penjangkauan Penanganan Gelandangan dan Pengemis berdasarkan pada Peraturan Walikota Batam Nomor 60 Tahun 2024 SUB-BAB yang terdiri dalam Pendahuluan yaitu Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Pada BAB ini berisi tentang penjelasan lebih lanjut terkait dengan dasar pembahasan Penelitian yaitu Gelandangan dan Pengemis, Otonomi daerah, dan

BAB III: HASIL PENELITIAN & PEMBAHASAN

Bab ini berisi mengenai hasil penelitian dan hasil wawancara dengan subyek Penelitian yaitu beberapa Gelandangan dan Pengemis yang bersedia untuk diwawancara, kemudian dalam bab ini juga menjawab rumusan masalah yang telah dibuat

BAB IV: PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran atas rumusan masalah yang dikaji oleh peneliti serta rekomendasi dari peneliti kepada subyek penelitian.