

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Pengemis Dan Gelandangan Berupa Peraturan Daerah

Berbicara tentang otonomi daerah, otonomi daerah mengacu pada kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus demi kebaikan daerah secara keseluruhan. Namun, menurut Manan mengartikan "otonomi" sebagai kemampuan untuk mengatur dan mengurus urusan dalam negerinya sendiri secara mandiri. Lebih jauh lagi, "otonomi" menurut Hoesin, mencakup kebebasan untuk memutuskan sendiri sesuai dengan tujuan masyarakat yang menikmati status tersebut tanpa pengawasan langsung dari pemerintah nasional.¹ Intinya, pelaksanaan pemerintahan daerah yang didasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan keterlibatan aktif masyarakat untuk membangun dan memajukan daerahnya adalah elemen fundamental dalam mewujudkan otonomi daerah. Istilah yang sering dipakai untuk menggambarkan pencapaian otonomi daerah adalah desentralisasi, yaitu proses pemindahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.²

Dalam hal ini, pemerintah daerah dapat mengimplementasikan kebijakan khusus yang sesuai dengan kondisi lokal, asalkan tidak melanggar peraturan pemerintah. Sebagaimana tercantum pada pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 tentang Pemberantasan Gelandangan dan Pengemis. Pasal tersebut mengandung maksud bahwa negara memberikan izin kepada pemerintah daerah untuk menyesuaikan program dan kebijakan mereka agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi khusus di masing-masing daerah.

¹Hoessin, Bhenyamin, (2000), 'Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah', Jurnal Bisnis dan Birokrasi No 1/Vol.1/Juli, hlm.16.

²Pasal 1 ayat (7) Undang - Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Hal ini juga diperkuat pada pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, yang dimana pasal tersebut menegaskan bahwa negara memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk membuat aturan yang mereka butuhkan untuk mempertahankan otonomi mereka dan secara efisien melakukan upaya tugas pembantuan. Namun, daerah otonom harus mengikuti norma, aturan, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat ketika merumuskan kebijakan nasional mereka.

Oleh karena itu, meskipun mematuhi peraturan federal, pemerintah daerah dapat lebih kreatif, fleksibel, dan responsif dalam menyelesaikan masalah dan memperhatikan kebutuhan rakyatnya. Dengan demikian, pemerintah daerah dalam hal ini memiliki kewajiban untuk mengatur serta mengelola wilayahnya di berbagai aspek kehidupan masyarakat termasuk infrastruktur, pendidikan, kesehatan, ekonomi lokal, lingkungan, keamanan, dan layanan sosial dengan cara melakukan pembuatan kebijakan, penegakan hukum dan penyediaan layanan publik di wilayah tersebut.³

Pemerintah bertugas melaksanakan tugas ini guna untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Bahkan mengenai kesejahteraan fakir yang kurang mampu dan anak-anak pengungsi secara eksplisit ini, juga dimasukkan ke dalam konstitusi sebagai salah satu tugas pemerintah negara bagian.⁴

Ini menunjukkan bahwa tujuan utama pembentukan pemerintah daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat pelaksanaan kesejahteraan sosial serta berfungsi sebagai alat pendidikan politik lokal. Dalam konteks ini, pemerintah harus merancang program-program yang mengatasi isu-isu berikut sesuai dengan kebijakan lokal, yaitu:

³Ramlan Surbakti (2010), *Memahami Ilmu Politik*, PT Grasindo, Yogyakarta, hlm.214

⁴Resky Rahmadani Mr dan Muhammad Anis (2022), 'Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Fakir Miskin dan Anak Terlantar Perspektif Siyash Syar'iyah.' *Siyasatuna:Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyash Syar'iyah*, Vol.3 No.2, <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/siyasatuna/article/view/2395>, hlm. 327

- a. memberikan akses fakir miskin ke layanan dasar seperti perumahan, perawatan kesehatan, dan pendidikan;
- b. menumbuhkan ekonomi lokal untuk memberi mereka kesempatan kerja dan bisnis; dan
- c. memberikan bantuan sosial langsung, seperti bantuan makanan atau bantuan uang tunai, untuk mengurangi beban keuangan mereka.⁵

Karena pada dasarnya menjaga, melindungi dan mensejahterakan golongan fakir miskin seperti pengemis dan gelandangan merupakan salah satu dari tujuan negara ini dibentuk, sehingga permasalahan sosial ini merupakan urusan wajib bagi pemerintah daerah untuk memberi pelayanan dasar di bidang pendidikan, ketahanan pangan, sosial, pemberdayaan masyarakat dan desa dan lain sebagainya yang menyangkut permasalahan tersebut.⁶ Namun, untuk menjalankan program – program tersebut pemerintah daerah memerlukan adanya sebuah payung hukum untuk mengoperasikan mesin pemerintah dan mencapai tujuan nasional. Dengan demikian, peraturan daerah yang selaras dengan substansi materi, hak asasi manusia, dan kepentingan publik, serta tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, merupakan kunci untuk menciptakan tata kelola daerah yang berhasil dan harmonis.⁷

Sehingga dengan adanya payung hukum berupa peraturan daerah, ada harapan bahwa fakir miskin seperti pengemis dan gelandangan di setiap daerah mendapatkan perlindungan dan dukungan yang memadai dalam meningkatkan kesejahteraan umum dan mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia.⁸ Karena, untuk mewujudkan kesejahteraan umum tersebut

⁵H. M. Busrizalti (2013), *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 61.

⁶Pasal 7 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

⁷Aristo Evandy A. Barlian (2016), 'Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Politik Hukum', *FIAT JUSTISIA*, Vol 10 No.4, <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801> , hlm. 606.

⁸Reny Rawasita Pasaribu (2019), *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah dan Pusat*, Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, hlm.60.

hal pertama yang harus diprioritaskan adalah dengan memberantaskan masalah kemiskinan. Masalah kemiskinan sangat luas dan kompleks, dengan demikian pemerintah daerah diberi kewajiban dan wewenang untuk membuat dan menerapkan berbagai aturan - aturan khusus didaerahnya sendiri agar permasalahan disetiap daerah dapat teratasi dengan efektif dan manusiawi. Untuk mengoptimalkan hasil, pemerintah daerah harus memainkan peran yang komprehensif dan terkoordinasi dengan baik dalam memungkinkan program yang dikerahkan untuk lebih efektif memerangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan penduduk setempat.

Selain itu, harus ada komitmen dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat karena kemiskinan adalah masalah yang selalu muncul dalam pembangunan ekonomi (regional) di suatu daerah. Dengan demikian, efektivitas pemerintah daerah, kolaborasi antara berbagai sektor dan tingkat pemerintahan, serta keterlibatan aktif masyarakat sipil dan masyarakat internasional, semuanya penting untuk menyelesaikan masalah ini.⁹

a. Pentingnya sebuah peraturan daerah (PERDA)

Setiap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk menerapkan undang-undang yang lebih ketat dibandingkan dengan yang ada saat ini disebut sebagai peraturan daerah.¹⁰ Materi peraturan daerah ini terkait dengan bentuk hal-hal yang mengatakan organisasi daerah provinsi dan rumah tangga daerah, serta pertanyaan tentang tugas dan bantuan. Sebuah langkah awal yang penting dalam penerapan hukum nasional, kebijakan nasional, dan bahkan perdagangan nasional dan internasional. Sebagai sarana desentralisasi (khususnya otonomi), salah satu peraturan terpenting yang berkaitan dengan pembangunan daerah adalah perda kabupaten/kota, yang pada dasarnya merupakan seperangkat pedoman

⁹Nurul Huda, et, al ; 'Peranan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Kemiskinan Berdasarkan Undang - Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin (Studi di Kabupaten Bondowoso)', <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/58825> , hlm. 91.

¹⁰Bagir Manan (2002), Menyongvong Fajar Otonomi Daerah, PSH FH UII, Yogyakarta, hlm. 136.

untuk beberapa jenis ketatanegaraan tertentu. Perda Kabupaten/Kota dan/atau juga merupakan produk hukum di daerah lain sebagai mata rantai yang menunjukkan keberhasilan banyak proyek nasional. Berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi, implementasi khusus dari undang-undang nasional bergantung pada pengaturan lebih lanjut pada tingkat daerah.¹¹

Merujuk pada satu-satunya peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah Kota Samarinda, yaitu Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Terhadap Pengemis, Anak Jalanan dan Gelandangan. Cara pelaksanaan peraturan tersebut di atas merupakan pendekatan otonomi yang digunakan oleh pemerintah Kota Samarinda untuk mengelola perambahan dan bahaya yang ada di dalam wilayahnya sendiri. Di dalam peraturan daerah tersebut terdapat ketentuan yang berhubungan dengan kegiatan/program terencana yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah Kota Samarinda dalam melaksanakan penanganan terhadap pengemis dan gelandangan. Program tersebut dilakukan dengan cara memberikan sebuah kebijakan pembinaan. Pembinaan yang dimaksud yaitu antara lain pembinaan pencegahan dan pembinaan lanjutan.

Dan untuk program – program yang akan dilaksanakan berupa pembinaan pencegahan yaitu terdapat program pendataan, pemantauan, pengendalian dan pengawasan, serta sosialisasi hal ini termasuk dalam pembinaan pencegahan yang terangkum pada pasal 5 ayat (2). Tindakan lain dimaksud pada pasal 5 ayat (3) yaitu pembinaan lanjutan yang antara lain memiliki pelaksanaan program yaitu pendekatan awal, pengungkapan masalah, pendampingan sosial dan penjangkauan, perlindungan, dan penampungan sementara. Sehingga dengan adanya perda tersebut, pemerintah Kota Samarinda dalam penanganan

¹¹Jumadi, J (2018), 'kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia', Jurnal Hukum Unsulbar, 1(1), 27-40. <https://doi.org/10.31605/j-law.v1i1.49>, hlm. 34.

pengemis dan gelandangan dapat terkoordinasi dengan tepat dan terarah. Peraturan daerah ini dapat berfungsi sebagai kendaraan bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan misi dukungan dan otonominya serta peraturan daerah juga dapat digunakan sebagai alat kebijakan untuk mendukung keberagaman dan kekhususan daerah tertentu.¹²

b. Akibat pemerintahan daerah yang tidak memiliki payung hukum

Ketiadaan payung hukum yang memadai dapat menimbulkan berbagai dampak negatif yang signifikan bagi pemerintahan daerah itu sendiri, yakni termasuk kesulitan dalam penegakan hukum, keterbatasan dalam pelaksanaan program dan kebijakan, kurangnya koordinasi dan sinergi, hambatan dalam pengawasan dan akuntabilitas, penurunan kualitas layanan publik, potensi konflik dan sengketa, serta dampak ekonomi yang merugikan. Mengenai hal ini jelas tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perubahan Peraturan Perundang-undangan tepatnya pada pasal 14, yang dimana berdasarkan dasar hukum tersebut, pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk merumuskan Peraturan Daerah (Perda) guna mempermudah pelaksanaan pemerintahan di suatu daerah sesuai dengan kondisi dan masalah yang dihadapi daerah tersebut.

Dalam konteks ini, kepastian hukum sangat krusial untuk menjalankan prinsip negara hukum dan memberikan rasa aman kepada warga mengenai penerapan hukum yang adil. Kepastian hukum, sebagai salah satu elemen hukum yang paling penting, dianggap vital untuk menjaga stabilitas undang-undang yang berlaku di bawah pemerintahan tertentu.¹³ Karena teori kepastian hukum adalah prinsip yang menekankan pentingnya kejelasan, keteraturan, dan kestabilan dalam sistem hukum.

¹²Aristo Evandy A. Barlian, *Op Cit.*

¹³Hukum, Hukum Pengertian Kepastian Hukum secara Umum dan Pendapat Para Ahli, <https://www.gamedia.com/literasi/pengertian-kepastian-hukum/>

Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk memiliki peraturan yang jelas dan masuk akal guna memastikan tugas-tugas nya dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Hal tersebut juga demi terciptanya kesejahteraan sosial karena kesejahteraan sosial menjadi penyebab utama munculnya negara Indonesia. Sebagaimana yang diamanatkan pada UUD Tahun 1945, UUD ini dibuat sebagai hukum dasar agar setiap orang di negara ini dapat memperoleh manfaat dari keadilan dan kesejahteraan umum.

Ditegaskan pada pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 dan kemudian pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dari landasan tersebut, pemerintah daerah memiliki wewenang dan keinginan untuk bertindak sesuai dengan kemampuan masing-masing individu guna meningkatkan partisipasi dalam kemajuan kesejahteraan sosial.

Oleh karena itu, harus ada semacam peraturan yang berlaku untuk mengubah daerah tertentu menjadi lebih baik. Karena faktanya pemerintah diharuskan oleh Undang - Undang untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada rakyat. Sehingga, untuk memaksimalkan manfaat Undang-Undang ini, pemerintah daerah harus melakukan segala upaya untuk menerapkan kebijakan hukum yang akan berfungsi sebagai pengaman bagi hak-hak rakyat, termasuk dalam memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengemis dan gelandangan. Pemerintah juga harus memberikan perhatian yang saksama terhadap masalah pengemis dan gelandangan ini, karena hal tersebut secara signifikan menghambat pencapaian beberapa tujuan bangsa.

Sehingga pemerintah pusat maupun daerah dalam praktiknya, diharapkan dapat menilai kebutuhan masing-masing kelompok dan merancang sebuah kebijakan – kebijakan yang responsif terhadap kondisi mereka, dengan tetap memastikan bahwa hak asasi manusia (HAM) mereka dapat dihormati dan juga dilindungi.

3.2 Kebijakan Pemerintah Kabupaten Paser Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Atas Pembinaan Terhadap Pengemis Dan Gelandangan

Dinas Sosial merupakan satuan pendidikan tinggi yang merupakan unit kerja tunggal yang secara khusus bertugas menyelesaikan masalah dan konflik sosial di Kabupaten Paser, yakni dalam hal memberikan pelayanan penyuluhan dan keluarga berencana. Ibu Risa Nur Maini S.E selaku kepala bidang rehabilitas sosial bersama Ibu Eka Yulianti sebagai Pelaksana Bidang Rehabilitas Sosial mengatakan bahwa "Peraturan Daerah di Kabupaten Paser yang mengatur tentang Pengemis dan Gelandangan belum ada dan kebijakan dari dinsos juga tidak ada, selama ini pihak dinsos hanya mengacu pada Peraturan Menteri Sosial No. 9 Tahun 2018 Tentang Standar Teknik Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Sosial Di Daerah Provinsi Dan Di Daerah Kabupaten/Kota.

Ibu Eka menegaskan bahwa "Untuk kebijakan dinsos sendiri tidak ada, dikarenakan hal tersebut dapat dilakukan jika perda nya ada, karena untuk membuat sebuah kebijakan harus berdasarkan dasar hukum yang jelas". Sehingga saat ini dinsos dalam penanganan pengemis dan gelandangan hanya berpatok dengan SOP (Standar Operasional) yang mengacu ke PERMENSOS No. 9 Tahun 2018 dan tidak ada dasar hukum lainnya". Dan Ibu Risa selaku kepala bidang rehabilitas sosial melanjutkan dengan mengatakan bahwa "Pihak dinsos dapat membuat sebuah kebijakan jika pergub, perbup dan perda nya ada". Untuk turunan sendiri seperti pergub dan perbup tentang pengemis dan gelandangan juga dikatakan belum ada apalagi perda nya."¹⁴

Dalam hal ini peraturan – peraturan di atasnya seperti Peraturan Gubernur bukan lah menjadi prasyarat dibentuk nya suatu peraturan daerah. Menurut Pasal 18 ayat (1) UUD 1945,

¹⁴Hasil wawancara dengan Ibu Risa Nur Maini S.E selaku kepala bidang rehabilitas sosial bersama Ibu Eka Yulianti sebagai Pelaksana Bidang Rehabilitas Sosial pada Kamis, 21 Maret 2024 bertempat di kantor dinas sosial Kabupaten Paser.

yang berbunyi bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Yang dimana pasal ini bertujuan untuk menunjukkan bagaimana negara memberikan kepada pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota kewenangan untuk mengatur dan mengelola wilayah mereka secara mandiri sesuai dengan tanggung jawab dan otonomi daerah yang dimiliki.

Sehingga dalam kasus ini, peraturan daerah kabupaten/kota merupakan satu dari sedikit peraturan daerah yang ditetapkan oleh wali kota suatu kabupaten/kepala daerah yang dibuat bersama dengan DPRD. Dalam hal ini menunjukkan bahwa peraturan daerah dapat dibentuk secara independen tanpa harus bergantung pada peraturan gubernur terlebih dahulu.

Seperti yang ditegaskan Ibu Eka Yulianti, bahwa dalam menangani pengemis dan gelandangan yang berpatokan pada PERMENSOS Nomor 9 Tahun 2018, Ibu Eka menyebutkan dinsos Kabupaten Paser memiliki standar pelayanan minimal yang berpatok dari PERMENSOS tersebut yaitu :

- a. Penyediaan sandang dan pangan
- b. Jika berbakat/memiliki keterampilan maka akan dibimbing dan difasilitasi
- c. Jika asli penduduk di wilayah tersebut dan tidak memiliki KTP maka diberikan bantuan dokumen kependudukan
- d. Pemulangan/Renivikasi ketempat asal (bukan penduduk asli wilayah tersebut).

Berdasarkan standar pelayanan minimal diatas, tidak ada sebuah kebijakan pembinaan seperti penanganan pencegahan dan penanganan lanjutan sebagai mana yang ada di Perda No. 7 Tahun 2017 tepatnya pada pasal 5 ayat (1) dan (2). Karena diketahui bahwa PERMENSOS

ini lebih berfokus pada standar pelayanan dan prosedur rehabilitasi sosial yang dimana aturan ini lebih dituju kepada lembaga kesejahteraan sosial.

Diketahui bahwa dinas sosial Kabupaten Paser tidak mengetahui data pengemis dan gelandangan dengan alasan karena tidak ada menerima data tersebut dari Satpol PP yang memiliki wewenang dalam penertiban pengemis dan gelandangan. Sehingga dalam proses pendataan pengemis dan gelandangan yang dilakukan oleh dinas sosial masih bergantung pada laporan dari pihak Satpol PP. Karena fakta dari isi PERMENSOS No. 9 Tahun 2018 dalam penanganan pengemis dan gelandangan dapat dikatakan kurang efektif karena di dalam peraturan tersebut lebih berfokus pada pelayanan dasar dan tidak memuat kebijakan – kebijakan penanganan pencegahan berupa pendataan, pemantauan, pengendalian, dan sosialisasi yang harus dilakukan pihak dinas sosial. Berdasarkan hal tersebut dengan tidak adanya peraturan daerah yang mengatur penanganan pengemis dan gelandangan secara khusus menjadikan kinerja dinas sosial menjadi kurang efektif dalam memberikan perlindungan dan pembinaan terhadap pengemis dan gelandangan yang ada di Kabupaten Paser.

Sehingga untuk meningkatkan kualitas kinerja dinas sosial dipelukan nya dasar hukum yang di dalam nya mengatur pembinaan pengemis dan gelandangan dengan memberikan kebijakan dan program – program penanganan pencegahan dan penanganan lanjutan yang sebagaimana seperti hal nya peraturan daerah yang dibuat oleh Kota Samarinda yaitu Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Pengemis, Anak Jalanan Dan Gelandangan.