

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Salah satu tujuan Negara Republik Indonesia seperti yang terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea ke-4 yaitu “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”. Salah satu upaya pemerintah untuk melaksanakan tujuan negara tersebut adalah memberikan jaminan kehidupan sosial bagi generasi penerus bangsa. Jaminan sosial itu diberikan oleh pemerintah dalam bentuk penjamin kelangsungan hidup dan penghidupan yang layak bagi masyarakat Indonesia, seperti yang terdapat dalam Pasal 28A dan 28B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi:

Pasal 28A “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

Pasal 28B berbunyi:

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Selain menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat Indonesia, pemerintah juga berkewajiban memberikan perlindungan kepada masyarakat

lemah dan tidak mampu, seperti yang terdapat dalam Pasal 34 ayat (1) dan (2) yang berbunyi:

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Dari tindakan yang dilakukan oleh pemerintah seperti yang disebutkan dalam Pasal diatas, semuanya merupakan upaya penegakan kesejahteraan sosial masyarakat, mengenai kesejahteraan sosial di atur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Pengertian atau yang dimaksud dengan kesejahteraan sosial menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yaitu:

“Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.

Yang bertanggung jawab dalam melaksanakan kesejahteraan sosial adalah semua elemen negara seperti yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yaitu:

“Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial”.

Adapun penyelenggaraan kesejahteraan sosial menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial adalah:

a. Rehabilitasi Sosial

Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.

b. Jaminan Sosial

Jaminan sosial dimaksudkan untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.

c. Pemberdayaan Sosial

Pemberdayaan sosial diberikan dalam bentuk memberdayakan seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat dan meningkatkan peran serta lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

d. Perlindungan Sosial

Perlindungan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial diatas tampak bahwa salah satu yang berkewajiban dalam melaksanakan upaya pelaksanaan kesejahteraan sosial adalah Pemerintah, dalam hal ini adalah Kementerian Sosial, Kementerian Sosial mempunyai tugas

menyelenggarakan urusan di bidang rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, perlindungan sosial, dan penanganan fakir miskin untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. dan *inklusivitas*.<sup>1</sup>

Salah satu masalah sosial yang banyak terjadi di Indonesia pada umumnya dan Kota Padang pada khususnya adalah masalah anak jalanan yang salah satu kegiatannya adalah mengamen. Menurut Kementerian Sosial RI, Anak jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari di jalanan, baik untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalan dan tempat-tempat umum lainnya.

Anak jalanan mempunyai ciri-ciri, berusia antara 5 sampai dengan 18 Tahun, melakukan kegiatan atau berkeliaran di jalanan, penampilannya kebanyakan kusam dan pakaian tidak terurus, mobilitasnya tinggi. Dalam menanggulangi masalah ini Kementerian Sosial yang berdasarkan tugasnya melakukan rehabilitasi sosial.

Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, rehabilitasi sosial ditujukan kepada seseorang yang mengalami kondisi kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, serta yang memerlukan perlindungan khusus yang meliputi penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental, penyandang cacat fisik dan mental, tuna susila, gelandangan, pengemis, eks penderita penyakit kronis, eks narapidana, eks pencandu narkoba, eks

---

<sup>1</sup><https://www.kemsos.go.id/content/tugas-fungsi>, diakses pada Selasa, 9 Januari 2018, pukul 16.52 WIB

psikotik, pengguna psikotropika sindroma ketergantungan, orang dengan *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome*, korban tindak kekerasan, korban bencana, korban perdagangan orang, anak terlantar, dan anak dengan kebutuhan khusus

Di Kota Padang penanganan terhadap pengamen dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Padang sebagai yang melakukan proses pembinaan dan dibantu oleh Satpol PP sebagai penindak. Penindakan oleh Satpol PP ini dilakukan dalam Pasal 10 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat “Setiap orang dilarang melakukan kegiatan ngamen di setiap perempatan jalan”. Guna menjadikan Kota Padang bersih dari gelandangan dan pengemis (gepeng) serta pengamen jalanan, pihak satuan Polisi Pamong Praja Kota Padang menginstruksikan kepada seluruh jajarannya agar melakukan razia atau *sweeping* di Kota Padang. Hasil razia pengamen yang dilakukan Satpol PP tersebut akan dibina oleh Satpol PP dan Dinas Sosial<sup>2</sup>.

Sampai saat ini masalah pengamen di Kota Padang belum teratasi hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya pengamen, khususnya di perempatan jalan Kota Padang yaitu Jl. Imam Bonjol. Berdasarkan data dari Dinas Sosial Kota Padang pada tahun 2017 jumlah anak jalanan berjumlah 695 orang.<sup>3</sup>

Keberadaan anak jalanan khususnya pengamen masih menimbulkan ketidaknyamanan dan keresahan bagi masyarakat atau pengguna jalan raya terutama pada perempatan jalan. Hal tersebut terjadi karena tidak dilaksanakannya

---

<sup>2</sup>[www.sumbartoday.com/satpol-pp-kota-padang-razia-gepeng-dan-pengamen-jalanan/](http://www.sumbartoday.com/satpol-pp-kota-padang-razia-gepeng-dan-pengamen-jalanan/) diakses pada Kamis, 1 Maret 2018, pukul 20.15 WIB

<sup>3</sup>[www.jurnal.stks.ac.id](http://www.jurnal.stks.ac.id) diakses pada Selasa, 27 Maret 2018, pukul 17.25 WIB

rehabilitasi sosial terhadap pengamen yang ditangkap sehingga mengakibatkan kembalinya orang tersebut ke jalanan dan melakukan kegiatan mengamen lagi atau belum berlakunya sanksi yang terdapat dalam Perda Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, mengenai sanksi diatur dalam Pasal 14 Perda tersebut, yang berbunyi:

- (1) Pelanggaran atas ketentuan Pasal 2,3,4,6 ayat (2), (3), (4), (5) dan ayat (6), 8 ayat (1) dan ayat (2), 9 dan Pasal 10, diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini adalah pelanggaran.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“PENERTIBAN PENGAMEN DI PEREMPATAN JALAN YANG DILAKUKAN DALAM RANGKA KETERTIBAN UMUM OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG”**

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak dari latar belakang diatas, agar lebih terarah dalam mencapai tujuan penulis mengemukakan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana penertiban pengamen yang dilakukan pemerintah Kota Padang di setiap perempatan jalan?
2. Apa kendala yang dihadapi pemerintah Kota Padang dalam menertibkan pengamen di setiap perempatan jalan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini secara umum bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan memahami tindakan pemerintah Kota Padang dalam menertibkan pengamen di setiap perempatan jalan.
2. Untuk mengetahui dan memahami kendala pemerintah Kota Padang dalam menertibkan pengamen di setiap perempatan jalan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat-manfaat yang didapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Administrasi Negara khususnya dalam bidang pelaksanaan hukum

##### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbang saran dan masukan bagi pemerintah khususnya Dinas Sosial Kota Padang dalam pelaksanaan kebijakan dan tindakan pembinaan terhadap pengamen.

#### **E. Metode Penelitian**

##### **1. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal approach*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bagaimana

suatu aturan diimplementasikan pada objek penelitian, khususnya berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dan tindakan pembinaan terhadap pengamen.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan objek penelitian yang kemudian dianalisis melalui analisis yuridis kualitatif.<sup>4</sup>

## 3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung di objek penelitian melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat langsung, antara lain pengamen, Dinas Sosial Kota Padang, dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Padang.

b. Data sekunder didapatkan melalui penelitian kepustakaan terhadap sumber data sekunder berupa :

1. Bahan hukum primer, adalah semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, berbentuk Undang-Undang dan Peraturan-peraturan yang ada antara lain :

a. Undang-Undang Dasar 1945.

b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

---

<sup>4</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1996) hlm. 42.

- d. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
  - e. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sumatera Barat
  - f. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai Peraturan Perundang-Undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.
  3. Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dengan sekunder, seperti kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia atau ensiklopedia.
4. Alat/Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis), karena penelitian hukum bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Setiap bahan hukum ini

harus diperiksa ulang validitas dan rehabilitasinya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.<sup>5</sup>

#### b. Observasi

Yaitu metode pengumpulan data secara sistematis melalui pengamatan dan pencatatan. Penulis mengadakan pengamatan langsung tentang pelaksanaan kebijakan dan tindakan pembinaan terhadap pengamen.

#### c. Wawancara

Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara semi terstruktur. Maksudnya, penulis dalam melakukan wawancara telah menentukan apa saja pertanyaan yang diajukan kepada responden dan akan timbul pertanyaan-pertanyaan lain untuk melengkapai atau mendalami pertanyaan-pertanyaan sebelumnya yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan ini. Dalam hal ini yang diwawancarai oleh penulis adalah pihak Dinas Sosial Kota Padang, Satpol PP Kota Padang dan pengamen.

### 5. Analisis Data

Teknik analisis data merupakan suatu kajian tentang sesuatu dengan meneliti bagian-bagiannya serta hubungan dari bagian-bagian itu. Proses ini berlangsung bertahap yakni pengkajian literatur atau pengamatan pada fenomena, kategorisasi, menelusuri kategorisasi,

---

<sup>5</sup>Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm 68.

menjelaskan hubungan kategorisasi, menarik kesimpulan serta membangun teori.<sup>6</sup>

Berdasarkan data-data yang berhasil dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder, dapat ditarik suatu kesimpulan untuk dianalisa secara kualitatif yaitu dengan mengelompokkan data menurut aspek-aspek yang diteliti tanpa menggunakan angka-angka atau dengan kata lain data muncul berwujud kata-kata, dengan bertitik pangkal pada hukum atau norma yang berlaku.



---

<sup>6</sup>Burhan Bangin, *Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007) hlm. 144