BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtsstaat*), penegasan akan hal ini dapat dilihat dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Daniel S. Lev, penegasan yuridis-konstitusional oleh para founding fathers sebagai mana diatas sangatlah tepat, karena memang secara sosiologis berbagai golongan masyarakat Indonesia juga menopang atau setuju Negara Hukum dengan berbagai alasan.¹

Bali merupakan salah satu pulau kecil yang berada dikawasan perairan Indonesia yang diduga sangat besar memberikan dampak bagi dunia kepariwisataan di Indonesia. Daya tarik pulau bali yang mampu membedakanya dengan kawasan lain yang berada di Indonesia antara lain adalah keindahan alam, budaya, serta beragam kuliner yang khas dipulau Bali. Beragam dan lengkap pula jenis-jenis tempat wisata yang ada dipulau Bali, mulai dari pantai, sawah-sawah, kawasan hutan dan danau, gunung merapi, air terjun, serta kawasan wisata buatan seperti desa wisata juga sudah dikenal dunia. Kesenianpun tak luput dari pandangan para wisatawan yang berkunjung.

Denpasar pada mulanya merupakan pusat Kerajaan Badung, akhirnya pula tetap menjadi pusat pemerintahan Kabupaten Daerah Tingkat II Badung dan bahkan mulai tahun 1958 Denpasar dijadikan pula pusat pemerintahan bagi Provinsi Daerah Tingkat I Bali sehingga mengalami pertumbuhan yang sangat

¹Daniel S. Lev, 1990, **Hukum dan Politik Indonesia**, Keseimbangan dan Perubahan, Cetakan I, Jakarta, LP3ES, hlm. 386.

cepat baik dalam artian fisik, ekonomi, maupun sosial budaya. Keadaan fisik Kota Denpasar dan sekitarnya telah sedemikian maju serta pula kehidupan masyarakatnya telah banyak menunjukkan ciri-ciri dan sifat perkotaan. Denpasar yang berpenduduk 628.909 jiwa menjadi pusat pemerintahan, pusat perdagangan, pusat pendidikan, pusat industri dan pusat pariwisata yang terdiri dari 4 Kecamatan, yaitu Kecamatan Denpasar Barat, Denpasar Timur, Denpasar Selatan, dan Denpasar Utara.

Pariwisata merupakan salah satu sektor yang sangat berpengaruh terhadap pemasukan daerah, maka masalah kepariwisataan harus dikembangkan dan diperhatikan baik dari segi fasilitas, sumber daya manusia, tradisi budaya yang harus selalu dilestarikan serta keamanan dan ketertiban umum, untuk menciptakan tempat yang aman dan nyaman sebagai tempat berlibur. Kota Denpasar adalah tujuan pariwisata dunia, sehingga Kota Denpasar menjadi barometer pertumbuhan dan perkembangan Bali. Perlahan-lahan kepadatan penduduk semakin meningkat, menyebabkan lahirnya masalah sosial. Salah satu masalah yang sangat rumit untuk diatasi khususnya masalah gelandangan dan pengemis. Dikarenakan arus urbanisasi dari desa ke kota, yang disebabkan di sektor tradisional hampir tidak ada lapangan pekerjaan dan daya dukung alam mulai terbatas. Yang mendorong mereka untuk mencari pekerjaan dikota karena tidak memiliki ketrampilan yang memadai maka untuk tetap bertahan hidup, mereka memilih jalan pintas sebagai gelandangan dan pengemis.²

²Tadjuddin Noer Effendi, 1984, **Gelandangan Pandangan Ilmuwan Sosial**, LP3ES, Jakarta, hlm. 69.

Pemerintah Kota Denpasar telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum yang mengatur gelandangan dan pengemis yang tertara pada paragraf 2 Pasal 40 Tertib Menggelandang, Mengemis dan Mengamen.

- (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan gelandangan, meminta-minta, mengemis, mengamen, atau usaha lain yang sejenis.
- (2) Setiap orang dilarang menyuruh orang lain termasuk anak-anak, penyandang disabilitas untuk melakukan kegiatan meminta-minta, mengemis, mengamen atau usaha lain yang sejenis.
- (3) Setiap orang dilarang memberikan sejumlah uang atau barang kepada peminta-minta, pengemis, pengamen atau usaha lain yang sejenis.³

Pemerintah Kota Denpasar menertibkan gelandangan dan pengemis yang berada disejumlah kawasan. Kehadiran mereka dianggap mengganggu ketertiban umum. Mereka yang diamankan umumnya warga luar Kota Denpasar. Pemerintah Kota Denpasar telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum yang mengatur gelandangan dan pengemis yang tertara pada Pasal 40 tertib Menggelandang, Mengemis dan Mengamen. Setiap orang dilarang melakukan kegiatan gelandangan, meminta-minta, mengemis, mengamen, atau usaha lain yang sejenis. Banyak cara yang dilakukan gepeng untuk meminta-minta antara lain sebagai berikut menjadi gelandangan, mengemis, mengamen, menjadi badut di pinggir, didepan toko-toko, dan usaha lain yang sejenisnya.

³ Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum yang mengatur gelandangan dan pengemis yang tertara pada paragraf 2 Pasal 40.

Tidak hanya orang dewasa anak-anak juga banyak yang melakukan aktifitas menggengeng entah memang inisiatif anak tersebut atau ada yang menyuruh tetapi banyak isu yang beredar mereka di suruh melakuka kegiatan memimta-minta, mengemis, mengamen atau usaha yang sejenisnya. Dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Ketertiban Umum sudah diatur Setiap orang di larang Menggelandang, Mengemis dan Mengamen.

Gelandangan dan pengemis banyak melakukan kegiatan di sejumlah kawasan di Denpasar. Di Denpasar barat banyak di temukan gepeng dikawasan Jl. Teuku Umar, di depan toko-toko, di tempat keramaian dan disekitarnya. Di Denpasar timur banyak di temukan gepeng di sejumlah lampu merah, di perempatan Tohpati, di depan toko-toko dan sekitarnya. Di Denpasar selatan banyak di temukan gepeng di sejumlah lampu merah, Jl. Raya Sesean, Benoa dan sekitarnya. Di Denpasar utara banyak di temukan gepeng di sejumlah lampu merah, pertokoan dan tempat-tempat keramaim, di Jl. Gatoto Subroto dan sekitarnya. Yang diamankan umumnya warga luar Kota Denpasar. Bahkan ada yang berasal dari luar Bali. Selain faktor ekonomi, keluarga, pandemi Covid-19 juga sebagai alasan mereka melakuka kegiatan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji masalah tersebut dengan judul **“PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2015 DALAM PENANGANAN GELANDANGAN DAN PENGEMIS DI KOTA DENPASAR”** Alasan penulis mengangkat judul tersebut karena ingin mengetahui faktor-faktor atau perlindungan hukum terhadap gelandangan dan pengemis.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka ditarik beberapa permasalahan yang perlu dikemukakan. Adapun rumusan masalah yang hendak di kemukakan penulis sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar?

1.3. Tujuan penelitian

1.3.1. Tujuan umum

1. Sebagai relisasi dari pelaksanaan Tri Dharma Perguruan tinggi khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa.
2. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan Hukum.
3. Sebagai syarat menyelesaikan jenjang Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

1.3.2. Tujuan khusus

1. Untuk mengetahui proses Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar.

1.4. Metode penelitian

Dalam rangkap penelitian, penelitian ini sebagai upaya untuk mendapatkan hasil yang objektif maka diperlukan adanya suatu data dan informasi yang valid dan releva, yang berkaitan dengan masalah yang hendak di bahas untuk mendapatkan penyelesaian yang mengandung kebenaran yang dapat di pertanggung jawabkan sebagai upaya dalam memperoleh data yang valid maka penelitian mempergunakan beberapa metode penelitian yang berfungsi sebagai sarana dan pedoman dalam memperoleh data meliputi.⁴

1.4.1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian empiris. Penelitian empiris merupakan penelitian yang menyangkut data.⁵ Penelitian empiris dalam penulisan skripsi ini membahas mengenai Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di kota Denpasar.

1.4.2. Jenis Pendekatan

Jenis pendekatan dalam penelitian empiris adalah pendekatan sosiologi yaitu Menurut Soekanto Soerjono pendekatan sosiologis merupakan suatu bidang ilmu yang digunakan untuk memahami dan diteliti tentang keadaan masyarakat lengkap dengan struktur, lapisan serta berbagai gejala sosial lainnya yang saling berkaitan yang hidup di masyarakat.⁶ Pendekatan secara yuridis yaitu, dengan cara mengkaji suatu masalah berdasarkan peraturan-peraturan hukum dengan

⁴Bambang Soegono, 2002, **Metode Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 70.

⁵Bambang Waluyo, 1991, **Penelitian Hukum Dalam Praktek**, Sinar Grafik, Jakarta, hlm. 2.

⁶Soekanto Soerjoni, 1982, **Sosiologis Suatu Pengantar**, CV, Rajawali, Jakarta, hlm. 20.

menekankan pada aspek hukumnya dan pendekatan secara sosiologis yaitu berdasarkan atas kenyataan-kenyataan yang ada di dalam masyarakat.

1.4.3. Sumber Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

A. Data Primer

Data Primer atau data dasar adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya dalam penelitian ini, diperlukan sebagian data pokok dalam memberikan pemahaman secara jelas dan lengkap terhadap data sekunder.⁷

B. Data Sekunder

Data sekunder ialah data bersumber dari penelitian data kepustakaan. Yang termasuk dalam data sekunder meliputi buku-buku, dokumen resmi dari pemerinitah. Adapun juga berasal dari media masa, literatur, buku, website, kamus, hukum, dan laini sebagainya untuk menyempurnakan data dan hasil observasi di lokasi.

c. Data Tersier

Data tersier merupakan data penunjang yang dapat memberi petunjuk terhadap data primer dan sekunder. Dalam hal ini data tersier yang digunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

1.4.4. Teknik Pengumpulan Data

Upaya untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini, digunakan berbagai metode antara lain:

⁷Soerjono Soekanto, 2010, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, hlm. 74.

1. Metode Observasi

Metode observasi merupakan metode penelitian yang dilakukan dengan cara pengamatan langsung dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diteliti.⁸ Metode ini dipergunakan untuk mencari data secara langsung terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di kota Denpasar.

Adapun jenis observasi dalam mengumpulkan data penelitian ini yaitu menggunakan jenis observasi nonpartisipan, dimana peneliti dalam mengumpulkan data tidak terlibat langsung dengan aktivitas orang yang sedang di amati dan hanya sebagai pengamat independen.⁹

2. Metode Wawancara (Interview)

Wawancara adalah proses terjadinya tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan yang terjadi antara dua orang atau lebih, bertatap muka, mendengar secara langsung informasi-informasi atau keterangan.¹⁰ Teknik pengumpulan data ini dilakukan guna untuk memperoleh data atau menemukan permasalahan yang akan diteliti lebih mendalam dari responden yang terkait berdasarkan laporan diri sendiri, pengetahuan atau keyakinan pribadi.¹¹

Adapun jenis wawancara dalam mengumpulkan data penelitian ini yaitu menggunakan jenis wawancara terstruktur, dimana peneliti dalam

⁸Sutrisno Hadi, 1990, **Metodologi Reseach II**, Andi Offset, Yogyakarta, hlm. 136.

⁹Sugiyono, 2013, **Metode Penelitian Pendekatan kuantitatif, Kualitatif, dan R&D**, CV. Alfabeta, Bandung, hlm. 204.

¹⁰Chalid Narbuko dan Abu Achmad, 2003, **Metodologi Penelitian**, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 83.

¹¹Sugiyono, *Op.Cit*, hlm. 194.

mengumpulkan data telah menyiapkan instrument penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis sebagai pedoman wawancara.¹²

3. Metode Dokumentasi

Dokumentasi yaitu mengumpulkan data dari sejumlah data yang tersedia yang baik berupa tulisan, laporan, foto, ataupun catatan harian.¹³ Metode ini digunakan untuk memperoleh data berupa keadaan, situasi dan kondisi terhadap gelandangan dan pengemis di Kota Denpasar.

1.4.5. Teknik Analisa Data

Analisi data adalah proses mencari menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi dengan mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan, menyusun, memilih lalu membuat kesimpulan sehingga mudah difahami diri sendiri dan orang lain.¹⁴ Analisis data juga merupakan usaha menguraikan data yang terkumpul kemudian diolah dan disimpulkan, hal inilah bagian terpenting dalam penelitian untuk dapat menarik kesimpulan berdasarkan data faktual.

Metode analisis data selama dilapangan yang penulis gunakan adalah metode analisa model Milles and Hubberman, dimana peneliti dalam menganalisa data melalui beberapa tahapan yaitu: pertama, setelah data terkumpul maka peneliti melakukan reduksi data yaitu merangkum atau memilih yang pokok. Selanjutnya yaitu mendisplay data (menyajikan data, dimana penulis menyusun dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Kemudian langkah analisis data yang terakhir adalah verifikasi (menarik

¹²*Ibid*, hlm. 195.

¹³Koentjoroningrat, 1976, **Metode Penelitian Masyarakat**, Gramedia, Jakarta, hlm. 63.

¹⁴Sugiyono, *Op.Cit*, hlm. 335.

kesimpulan) yaitu peneliti menyimpulkan data penelitian untuk menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan sejak awal.¹⁵

1.5. Sistematika Penulisan

Dalam membuat sebuah karya tulis agar mudah untuk dipahami maka perlu disusun secara sistematis. Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dalam 5 (lima) bab.

BAB I : PENDAHULUAN

Terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : KAJIAN TEORITIS

Terdiri dari kajian teori yang berkaitan dengan pokok pembahasan mengenai Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 dalam penanganan gelandangan dan pengemis di kota Denpasar.

BAB III : PEMBAHASAN

Merupakan pembahasan atas rumusan masalah pertama.

BAB IV : PEMBAHASAN

Merupakan pembahasan atas rumusan masalah kedua.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan skripsi yang terdiri dari simpulan hasil penelitian dan saran dari penulis yang bertujuan untuk memberi masukan.

¹⁵*Ibid*, hlm. 337.